政治学的思维方式

［英］安德鲁・海伍德（Andrew Heywood）著
张立鹏 译

Politics

（Third Edition）



中国人民大学出版社

VISIT...

LANZAROTE Caliente.COM

目录

第一部分：政治理论

第 1 章：什么是政治？
1．1 政治的界定
作为政府艺术的政治
作为公共事务的政治
作为妥协和共识的政治
作为权力和资源分配的政治
1．2 政治的研究
政治研究的取向
政治研究可以科学化么？
概念、模型和理论
总结
问题讨论
第 2 章：政府、体系和政体
2．1 传统的分类体系
为何划分政治体系？
古典的分类
“三个世界”的划分
2．2 现代世界的政体
西方多头制
新民主制（new democracies）
东亚政体
伊斯兰政体
军事政体
总结

问题讨论
第 3 章：政治意识形态
3.1 什么是政治意识形态？
3.2 自由主义
自由主义的要素
古典自由主义
现代自由主义
3.3 保守主义
保守主义的要素
家长式保守主义（paternalistic conservatism）
新右派（The New Right）
3.4 社会主义
社会主义的要素：
马克思主义
社会民主主义
第三条道路
3.5 其他意识形态传统
法西斯主义
无政府主义
女性主义
环保主义
宗教原教旨主义
3.6 意识形态的终结？
总结
问题讨论
第 4 章：民主

4．1 界定民主
谁是人民？
人民应该如何统治？
人民统治的范围应有多大？
4．2 民主的模式
古典民主
保护型民主
发展型民主
人民民主
4．3 实践中的民主：对立的观点
多元主义观点
精英主义观点
法团主义观点
新右派的观点
马克思主义观点
总结
问题讨论
第 5 章：国家
5．1 国家为何物？
5．2 对立的国家理论
多元主义国家
资本主义国家
利维坦式国家
家长式国家（patriarchal state）
5．3 国家的角色
最小国家（minimal states）
发展型国家

社会-民主国家
集体化国家
极权国家
5．4“空心”的国家？
全球化
重构国家（restructuring the state）
次级国家治理（substate governance）
总结
问题讨论
第 6 章：民族与民族主义
6．1 民族为何物？
作为文化共同体的民族
作为政治共同体的民族
6．2 各种民族主义
自由主义的民族主义
保守主义的民族主义
扩张主义的民族主义
反殖民主义的民族主义
6．3 多元文化主义
6．4 民族国家的未来？
总结
问题讨论
第 7 章：全球政治
7．1 理解世界政治
理想主义（idealism）
现实主义（realism）
多元主义

马克思主义
7.2 变化中的世界秩序
冷战的兴衰
21 世纪的世界秩序
7.3 全球化的动力
全球化的趋势
全球化：理论与争论
7.4 区域化
欧洲联盟
7.5 走向世界政府？
联合国
总结
问题讨论
第 8 章：次级国家政治
8.1 中央集权还是地方分权？
8.2 中央/地方关系
联邦制
单一制
8.3 族群与社群政治
族群政治的兴起
社群的政治？
总结
问题讨论
第 9 章：经济与社会
9.1 经济制度
资本主义
各种社会主义

是否存在经济“第三条道路”？
9．2 社会结构与社会分工
社会阶级
种族
性别
总结
问题讨论
第 10 章：政治文化、沟通与合法性
10．1 心中的政治：文化和沟通
公民文化和意识形态霸权
大众传媒与政治沟通
社会资本的衰落？
10．2 合法性与政治稳定
权力的合法化
合法性危机
为什么发生革命？
总结
问题讨论
第 11 章：代表、选举与投票
11．1 代表
代表的理论
11．2选举
选举的功能
选举制度：辩论与争议
选举意味着什么？
11．3 投票行为
投票理论

总结
问题讨论
第 12 章：政党与政党制度
12．1 政党政治
政党类型
政党的功能
政党组织：权力位于何处？
12．2 政党制度
一党制
两党制
一党独大制
多党制
12．3 政党衰落了吗？
总结
问题讨论
第 13 章：团体、利益和社会运动
13．1 团体政治
团体的类型
团体政治的模式
团体政治的样式
13．2 社会运动
新社会运动
总结
问题讨论
第 14 章：宪法、法律与司法
14．1 宪法
宪法的分类

宪法的目的
宪法在发挥作用么？
14．2 法律
法律、道德与政治
14．3 司法机构
法官是否具有政治性？
法官是否创制政策？
总结
问题讨论
第 15 章：议会机构
15．1 议会的角色
议会制与总统制
议会的功能
15．2 议会的结构
一院制还是两院制？
委员会制度
15．3 议会的绩效
议会是否创制政策？
为何议会在衰落？
议会能否崛起？
总结
问题讨论
第 16 章：政治行政机构
16．1 行政机构的角色
行政机构的组成
政治行政机构的职能
16．2 行政机构中的权力：谁来领导？

总统
总理（首相）
内阁
16．3 领导的政治
领导理论
领导的风格
总结
问题讨论
第 17 章：官僚机构
17．1 官僚制理论
理性-行政模式（rational-administrative model）
权力集团模式（power-bloc model）
官僚过度供给模式（bureaucratic overply model）
17．2 官僚机构的角色
官僚机构的职能
官僚机构的组织
17．3 官僚的权力：是否失去控制？
官僚权力的来源
如何控制官僚？
总结
问题讨论
第 18 章：军队与警察
18．1 军队与政治
军队的角色
控制军队

军队何时攫取权力？
18．2 警察与政治
警察的角色
政治控制与问责
总结
问题讨论
第 19 章：政策过程与体系绩效
19．1 政策过程
决策理论
政策过程的阶段
19．2 体系绩效
稳定绩效
公民资格绩效
民主绩效
总结
问题讨论

第 1 章：什么是政治？

“人是天生的政治动物”

——亚里士多德，《政治学》（ *Politics* ，1）

鉴于人们之间充满分歧，政治颇有些让人激动。人们对于他们应如何生活看法不一：谁应当得到什么？权力和资源应如何分配？社会应建基于合作还是冲突？等等。同时，他们对这些问题的解决也有分歧：集体决定应如何做出？谁应有发言权？每个人应有多大影响力？对亚里士多德来说，上述问题使政治成为“最高科学”（master science），即人类试图改善生活并创造美好社会的活动就是政治。政治首先是一种社会活动，它永远是双向的交流，而非个体的独白。离群索居的个人，如鲁宾逊·克鲁梭[1]或许会形成简单经济和生产技能等，但绝无可能参与政治，只有星期五[2]之类的男人（或女人）到来后，政治方才产生。不仅如此，政治的核心分歧，也延伸至政治学的性质及其应如何研究上来。人们对于如下两个问题有着不同的看法：（1）哪些因素使社会互动具有“政治性”？（2）如何以最佳的方法分析解释政治？

本章的主要问题如下：

▲政治作为一种活动的主要特点是什么？

▲不同的思想家和传统是如何理解政治的？

▲政治发生在所有社会机构中，还是仅见于其中之部分？

▲学界采用了哪些政治研究的取向？

▲政治研究能够科学化么？

▲概念、模型和理论在政治分析中各有什么作用？

1．1 政治的界定

政治在最广义上是人们制定、维系和修正其生活一般规则的活动。政治也是一门学科（有时候用Politics——首位字母P大写来突出这一点），它研究的显然就是这类活动。政治与冲突 [3] 及合作 [4] 的现象联系紧密。一方面，不同或对立的观点、期望、需求和利益，很可能使人们对生活规则并无一致的看法；另一方面，人们认识到，要想影响这些规则或确保这些规则得到维护，他们必须和他人协作——汉娜·阿伦特（Hannah Arendt）因此将政治权力定义为“协同的行动”（acting in concert）。也正因为这个原因，人们经常把政治的核心描绘为冲突解决的过程，对立的观点和竞争性利益在此过程中相互妥协。不过，我们最好将这种广义政治理解为寻求冲突解决的过程，而不是其最终解决，因为并非所有的冲突都会解决或能够解决。多样性（我们不会完全一样）和稀缺性（资源从来都不够分配）不可避免的存在，使政治成为人类状况的必然特征。

任何厘清“政治”含义的尝试都须处理两个重要问题。第一，政治一词在日常语言中使用时使人产生诸多联想，换句话说，政治是个诱导性的术语。大多数人会认为经济、地理、历史和生物只是学术的科目，但要说到政治，却很少有人不会怀有先入之见。比如，许多人会想当然地假定研究政治的学者和教师必然带有某

种偏见，而很难相信该学科能够以不偏不倚、完全客观的态度加以研究。更糟糕的是，人们还往往认为政治是个“肮脏”的字眼：它一方面使人联想到麻烦、混乱甚至暴力，另一方面又与欺骗、操纵和谎言纠缠不清。这些联想其实并不新奇。早在1775年，英国人塞缪尔·约翰逊（Samuel Johnson）就将政治斥为“不过是飞黄腾达的工具而已”，19世纪美国历史学家亨利·亚当斯（Henry Adams）则将其概括为“仇恨的系统性安排”。因此，任何界定政治的尝试，都必须摆脱这些联想的约束。很自然，这意味着需要表明政治是一种有意义、甚至值得赞许的活动，从而使之丢弃原先的恶名。

第二个更为棘手的问题是，即便德高望重的权威学者们，对政治的含义也观点不一。他们从不同的角度界定政治，如权力的行使、权威[5]的运用、集体决定的做出、稀缺资源的分配、欺骗和操纵的使用等等不一而足。本书所提定义——“一般社会规则的制定、维系和修正”——的优点，是能够包容大多数（若非全部的话）政治的界定，相较更显周延。但若仔细分析这一定义或进一步精确其内涵时，问题就出现了。例如，“政治”是指规则制定、维系或修正（即以和平的方式讨论）的特定方式，还是指所有整个过程？同样，政治是发生于所有社会场景和机构中，还是仅出现在特定场所（即政府和公共生活）？

从这个角度看，我们可以认为政治有多种可以接受或者说合理的含义，是个有“实质争议”的概念。另一方面，这些不同的看法可能纯粹是对同一（纵使必定有些模糊）概念的不同理解不管我们讨论的是对立的概念还是不同的理解，关于“政治是什么”的争论都值得继续深究下去，因为它揭示了该学科研究中一些最深层次的知识和意识形态分歧。对政治的不同观点如下：

- 作为政府艺术的政治
- 作为公共事务的政治
- 作为妥协和共识的政治
- 作为权力和资源分配的政治

作为政府艺术的政治

据说德国首相俾斯麦曾在国会称：“政治不是科学...而是艺术”。俾斯麦心目中的艺术，意指政府的艺术，也就是制定与实施集体政策，在社会内施加控制。这大概属于由古希腊时期的最初政治涵义发展而来的古典政治定义。

“政治”一词源于希腊语 *polis* ，字面意思是城邦 [6] 。古希腊社会曾遍布着独立的城邦，每一个都有自己的政府系统，其中最大也最有影响

力的是雅典，常被世人称为民主政府的摇篮。政治由此可以理解为城邦的事务——实际上就是“与城邦有关的事务”（what concerns the *polis* ）。这一定义的现代形式因此可转换为“与国家有关的事务”。这种关于政治的看法在日常用语中非常明显：人们担任公职，便被视为“从事政治”，若试图担任公职，则被认为“正要涉足政治”。政治学界对这种定义的历久不衰也起了推动作用。

政治就是“与国家有关的事务”的观念，在许多方面都是政治学学科的传统认识，学术研究往往围绕政府的人事组成和机构。研究政治实质上就是研究政府，或者更为宽泛一点，就是研究权威的行使。影响颇大的美国政治学家戴维·伊斯顿（David Easton, 1979, 1981）在其著作中提出了这种观点，将政治界定为“价值的权威性分配”。伊斯顿认为政治包括多个不同过程，政府在这些过程中对社会压力做出反馈，特别是通过利益、奖赏或惩罚的分配来达到目标。“权威性价值”因此为社会广泛接受，并且被认为对广大民众具有约束力。根据这种观点，政治与政策相联系，亦即与正式或权威性决定联系起来，而这些决定确立了共同体的行动计划。

这种定义的引人注意之处在于，它在很大程度上限定了政治的范围。政治发生在政体 [7] 内部，而政体这种社会组织系统的核心是政府机

构。因此，政治发生在内阁、立法机构和政府部门之类的场所，参与者包括显赫的政治人物、文官和游说者，数量有限且属特殊群体。这意味着大多数民众、机构和社会活动都游离在政治“之外”。企业、学校和其他教育机构、社群团体、家庭等在这种意义上都是“非政治”的，因为它们没有参与“管理国家”。同样，完全将政治描绘成国家范围内的活动，忽视了国际或全球因素（如跨国技术和跨国公司的冲击）对现代生活日益增大的影响。从这种意义上讲，该政治定义实为民族国家时代——认定民族国家是世界事务中完全独立的行为者——的残余物。而且，人们也日渐认识到，管理复杂社会的任务不再只由政府负责，它还涉及范围广泛的公共部门和私人部门组织。政府正逐渐被“治理” [8] 的理念所代替恰反映了这种认识。

上述定义仍可做进一步的限定。认为政治是政党政治对应物的倾向显然反映了这一点。换句话说，“政治的”领域，仅限于那些由意识形态信仰自觉推动的国家行为者，以及意图借参加政党等正式政治组织而获得晋升者的活动范围。政治人物正是在此意义上被认为具有“政治性”，而文官，只要根据中立和职业原则行事，即为“非政治”人物。同样，当法官公正地解释法律并根据确凿证据来断案，理所当然地应被看作“非政治”人物；但如果个人偏好或其他成

见影响了判决，这些法官就可能被指控卷入了“政治”。

政治与国家事务之间的关联，也有助于解释为什么政治常常给人负面或贬义的印象。原因在于，在一般人心目中，政治与政客的活动紧密地交织在一起。说的残酷一点，人们常将政客看成追求权力的伪君子，在其服务公职和意识形态信仰的花言巧语后面，掩藏着个人的野心。这种看法在现代确实变得更加普遍，因为愈来愈多的媒体报道已更有效地揭露了腐败和欺骗，从而引发了“反政治”[9]的现象。这种对传统政治生活中人事和机构的厌恶，源于人们将政治视为追逐个人私利、两面讨好和毫无原则的活动，“争权政治”、“拉拢政治”等贬义词的使用正说明这一点。政治的上述印象，有时可追溯到尼科洛·马基雅维利[10]（Nicclo Machiavelli）那里，他在《君主论》（*The Prince*）一书中，从纯粹现实主义的角度描述政治，将注意力引向了政治领袖对诡诈、残忍和操纵手段的利用方面。

上述负面看法，反映的基本上是一种自由主义的观点，即认为，由于个人是自利的，政治权力也将流于腐化，因为它驱使“掌权”者利用职位，以牺牲他人为代价谋取个人私利。阿克顿勋爵（Lord Acton, 1834-102）对此有发人深省的警言：“权力导致腐败，绝对的权力绝对地导致腐败”。尽管如此，即便持上述看法的人，

也很少怀疑政治活动是社会存在的必然和持久特征。不管政客们如何地贪赃枉法，人们一般都会接受（就算有点勉强）他们总是与我们相随的事实。正如早期社会契约理论家所指出的那样，假若没有某种权威性价值的分配机制，社会将彻底分崩离析，陷入到一切人反对一切人的内战状态中。所以，我们的任务，不是清除政客和终结政治，而是要使政治在一个彼此制约平衡的框架内运作，确保政府权力不被滥用。

作为公共事务的政治

另一更为广义的政治概念超出了政府的狭窄范围，延伸到被视为“公共生活”或“公共事务”的领域。换句话说，“政治”和“非政治”的划分，与基本的公共生活领域和可被视为私人生活的领域的划分相吻合。这种对政治的看法，往往溯及至著名希腊哲学家亚里士多德 [11] 那里。在《政治学》一书中，亚里士多德声称“人是天生的政治动物”，意在说明唯身处政治共同体之内，人类方能过“美好生活”。根据这种看法，政治是一种关心创造“公平社会”的道德活动，也就是亚里士多德所称的“最高科学”。

但“公共”生活与“私人”生活的界线应划在哪里呢？公共领域和私人领域的传统划分与国家

和市民社会[12]的分野相一致。就其负责组织共同体的集体生活而言，国家机构（政府部门、法院、警察、军队以及社会安全系统等等）可被视为“公共的”。而且它们的经费也属于来自税收公共开支。相较之下，市民社会由埃德蒙·伯克（Edmund Burke）所称的“小单位”（little platoons）组成，包括家庭和血缘团体、私人企业、工会、俱乐部、社区团体等，它们由个体公民建立并出资，目的是实现自身而非更大社会的利益，从这个意义上讲它们是“私人的”。基于这种“公共/私人”的划分，政治限定于国家自身活动和公共机构所能恰当履行的职责范围内。个人能够并确实自我管理的生活领域（经济、社会、家庭、个人、文化和艺术的领域等等），显然应归于“非政治”范围。

人们有时候还进一步根据更加精细的区别，也就是“政治的”和“个人的”的不同（参见图表1-1），划分出“公共/私人”。市民社会可以同国家相区别，但它仍包括了各种被视为“公共”的机构，这些机构在更广义上是开放性的，活动于公共的场域，公众拥有可进入其中的渠道。这种划分的重要影响之一，就是它拓宽了我们对政治的理解，特别是将经济从私人领域挪移到了公共领域。我们由此就可以在工作场所发现政治的踪影。尽管这种观点认为企业、社区团体、俱乐部和工会属“公共”机构，它仍然对政治的范围有所限定。根据这种观点，政治不

能也不应该侵犯“个人”的事务和机构。特别是女性主义思想家业已指出：这意味着政治实际上应止步于大门外，它不能发生在家庭、居家生活或个人关系中。政治人物倾向于将其职业行为与个人或家庭行为做出截然区分，或可说明这一点。例如，如果将欺骗配偶或虐待儿女归入“个人”事情，他们就能否认这种行为的政治意义，理由是这与他们处理公共事务的品行无关。

图表 1—1　公共/私人划分的两种观点

公共的	私人的
国家：政府机构	市民社会：自主性机构：企业、工会、俱乐部、家庭等

私人的	公共的
个人领域：家庭和居家生活	公共领域：政治、商业、工作场所、艺术、文化等

认为政治主要是“公共”活动的看法，造成了积极和消极的两种评价。一种评价的传统可回溯到亚里士多德，政治因具有“公共”品格，被看成是高尚且文明的活动。汉娜·阿伦特[13]对此观点甚为推崇，在《人的条件》一书中，她认为政治是最重要的人类活动形式，因为它包

含了自由和平等公民之间的交往互动。政治因此赋予生命以意义，肯定每一个体的独特性。其他的理论家，如让·雅克·卢梭和约翰·密尔（John Stuart Mill），认为政治参与是一种内在的善（a good in itself），得出与阿伦特类似的结论。卢梭指出，只有所有公民直接且不间断地参与政治生活，国家才能真正服务于公益（the common good）。在密尔看来，涉足“公共”生活具有教育意义，能够促进个人在自我、道德和精神方面的发展。

与上述积极评价成鲜明对比，政治作为公共活动也被描绘成一种不需要的干涉形式。尤其是自由主义理论家认为“私人”生活是自主选择、个人自由和个体责任的领域，因此他们在市民社会和国家间更加偏爱前者。最能体现这一点的，是一些人试图压缩“政治”的范围，往往希望“将政治排除于商业、体育和家庭生活等私人活动之外”。根据这种观点，政治是有害的，一个很简单的理由是它阻碍了人们按照自主的选择行事。比如，它会介入公司的商业行为，干涉我们如何运动并和谁一起运动，甚至干预我们如何培养下一代。

作为妥协和共识的政治

第三种对政治的理解与政治活动的舞台没有什么联系，而更多地关注决策制定的方式。具体而言，政治被看作解决冲突的特定手段：即通过妥协、调解和谈判而非武力和赤裸裸的权力来达到目标。当人们把政治描述“可能的艺术”时，所隐含的就是此类看法。这种定义是政治一词在日常用语中的本来之意。例如，说某一问题的解决是“政治”解决，意味着和平地辩论和裁决，与常讲的“军事”解决相对。这种看法又可回到亚里士多德那里，他相信自己所称的“政体”（polity）是理想的政府体系，因为它是“混合的”，结合了贵族制与平民制的特点。在现代这种说法的主要倡导者是伯纳德·克里克，他在经典之作《为政治辩护》（ *In Defence of Politics* ，Bernard Crick）中，给出了下面的定义：

政治是这样一种活动，它根据不同利益集团对整个共同体福祉和生存的重要性，给予其相应权力，以此来调解他们在既定统治单位内的关系。（Crick,[1962]2000:21）

在这种观点看来，政治的关键是权力的广泛分布。鉴于冲突难以避免，克里克主张，当社会团体和利益团体占有权力时，一定要相互妥

协，而不能任由倾轧冲突。正因为这个原因，克里克将政治描绘成“选择调停而非暴力和强制的秩序问题解决之道”。这种有关政治的看法反映出了对自由—理性主义（liberal-rationalist）原则的高度信奉。该原则的基础，是对辩论和讨论的效能怀有坚定信心，同时相信社会以共识[14]而非不可调和的冲突为特征。换句话说，所存分歧不必诉诸威胁与暴力就“能够”得到解决。但有批评家指出，克里克的政治概念，过于偏重西方多元民主之下形成的政治形态，实际上将政治等同于选举择取和政党竞争。结果，对于一党制国家或军事政权，他的分析模式并不能给我们多少解释。

将政治看作妥协和共识，有一个非常明显的积极特点。政治当然不是乌托邦式的问题解决之术（妥协意味着所有各方都要做出让步，哪一方都不可能完全满意），但无疑比其他选择——杀戮和残暴——更为可取。政治在这个意义上可以看作文明和教化的力量。人民应该把政治当作一项正常的活动，并有意愿投身于所在共同体的政治生活。尽管如此，克里克仍认为政治是充满冲突并常被忽视的活动。在他看来，政治的首要敌人是“不惜任何代价追求确定性的欲望”。克里克警示人们，这种欲望会以多种形式现身，包括意识形态的诱惑影响、对民主的盲目信仰、极端民族主义的冲击以及科学揭示客观真理的许诺。

作为权力 [15] 和资源分配的政治

政治的第四种定义最宽泛也最为激进，它不再将政治限定于特定的场域（政府、国家或“公共”领域），而认为在所有社会活动和人类生存的每一个角落，都有政治在发挥作用。正如莱夫特威奇在《什么是政治？政治活动及其研究》（*what is politics？ The Activity and Its Study*，Adrian Leftwich, 1984:64）一书中所称，“政治处于所有集体社会活动——不管正式的还是非正式的、公共的还是私人的——的核心，存在于所有人类团体、机构和社会中”。在这种意义上，政治发生在社会互动的所有层次，小至家庭和朋友性的小群体，大到民族及全球交往，都存在大量的政治现象。那么，政治活动有何独特性？政治与其他社会行为相区别的标志是什么？

焦点论述

权力的几张“面孔”

当A使B做了B不愿做的事情时，就可以说行使权力。但A可用许多方式影响B，我们可由此区别出权力的不同维度或“面孔”。

▲作为决策的权力：指以某种方式影响决定内容的有意识行动。罗伯特·达尔在其著作《谁的统治——美国一个城市中的民主制度和权力》（*Who Governs？Democracy and Power in an American City,* Robert Dahl, 1961）中，对这种权力形式有经典的解释，该书根据涉入之行为者的已知偏好来分析决定，从而判断谁拥有权力。这样的决定仍会受到多方面的影响。基思·博尔丁在《权力的三张面孔》（*Three Faces of Power*，Keith Boulding, 1989）一书中，区别了三种影响方式：使用强制或威胁的手段（棍子），使用互利的生产交换（交易）；形成责任、忠诚和同情的纽带（亲吻）。

▲作为议程设置的权力：如巴卡拉克（Bachrach）和巴拉兹（Baratz）所指出的那样，权力的第二张面孔是阻止决定做出的能力，实际上就是“非决策”（non-decision-making）能力。这要求有能力确定或控制政治议程，一开始就能阻止议题或方案的公开。例如，私人企业既可发起运动挫败有关消费者保护的立法提案（第一张面孔），也可通过游说党派和政客阻止消费者权利问题的公开讨论（第二张面孔）。

▲作为思想控制的权力：权力的第三张面孔是塑造他人的思想、欲望或需求，来施加影响的能力（Lukes, 1974）。这种权力表现为意识形态灌输或心理控制。一个例子就是广告界能够说服消费者相信自己的利益已得到企业的照顾（如宣传产品有利地球生态），从而减轻要求制定更加严格的消费者保护法的压力。政治生活中，我们可

以在搞宣传和更为一般的意识形态影响中看到这种权力形式的使用。，我们可以在搞宣传和更为一般的意识形态影响中看到这种权力形式的使用。

最广义而言，政治涉及到社会生活过程中资源的生产、分配和使用，它在本质上是权力——即通过任何的手段达到所期望结果的能力。哈罗德·拉斯维尔所著《政治学：谁得到什么？何时和如何得到？》（ *Politics: Who Get What, When ,how*？，Harold Lasswell, 1936）一书的题目正是这种观点的简明概括。根据这种观点，政治与差异性和冲突有关，但本质要素是资源稀缺性的存在：一个简单的事实，人们的需求和欲望是无穷的，而可满足他们的资源却永远是有限的。政治由此可以被视为围绕稀缺资源的争斗，权力则是进行争斗的手段。

上述权力观的支持者包括女性主义者和马克思主义者。现代女性主义者对“政治的”观念特别感兴趣，这是因为传统的政治定义事实上将女性排除在政治生活之外。女性在传统上被禁锢在“私人”生活领域，忙于家庭和家务责任。相形之下，男性则支配着传统政治和其他“公共”生活领域。激进的女性主义者因此抨击“公共/私人”的划分，换而主张“个人的就是政治的”。这个口号简洁地概括了激进女性主义者的信念，即认为居家、家庭和个人生活中发生的事情具有高度的政治性，并且事实上是其他所

有政治斗争的基础。显然，还有一种更激进的政治观念支撑这种立场。凯特·米莱特在《性的政治》（ *Sexual Politics* ，Kate Millett, 1963:23）中概述了这种观念，她将政治界定为“一群人借以控制另外一群人的按照权力组织的关系和安排”。因此，女性主义者可以说对“日常生活的政治”颇有兴趣，在她们看来，丈夫和妻子、父母与孩子等家庭内部关系，与雇主和工人或政府与公民的关系并无二致，都具有政治性。

马克思主义者在两个层次上上使用“政治”一词。第一个层次，马克思在传统意义上使用政治，指的是国家机关。他在《共产党宣言》（[1948]1967）中称政治权力“不过是一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力”。对马克思来讲，政治与法律、文化是“上层建筑”的组成部分，不同于作为社会生活真正基础的经济“基础”，但是他并不认为经济“基础”与法律和政治“上层建筑”完全分离，而是“上层建筑”产生于并反映经济“基础”。在另一较深层次，马克思主义者认为政治权力源于阶级制度，如列宁所言，“政治是经济的集中体现”。马克思主义者不同意政治仅限于国家和狭隘的公共领域的观点，可是说他们相信“经济的就是政治的”。马克思主义者因而认为以阶级斗争为特征的市民社会是政治的核心所在。

上述观点多以消极字眼描绘政治。简而言

之，政治就是压迫和征服。激进女性主义者相信社会是家长制的，女性彻底地从属和臣服于男性权力之下。传统马克思主义的观点认为，资本主义社会政治的特征，是无产阶级受到资产阶级的剥削。另一方面，政治也被视为挑战非正义和支配的手段，从而抵消了政治的负面意涵。例如，马克思断言，阶级剥削将会被无产阶级革命所颠覆，而激进女性主义者也宣称有必要以性的革命来重组两性关系。不过，当政治被描绘成权力和支配时，它也就不一定被看成社会存在的必然特征了。女性主义者希望通过建立“非性社会”（nonsexist society）来终结“性的政治”，从而根据个人价值而不是以性别来对人们进行评价。马克思主义者相信，随着无阶级共产主义社会的建立，“阶级政治”将走到尽头，传统意义上的政治也将不复存在。

1．2 政治的研究

政治研究的取向

人们对政治作为一门学科的性质的争议，与有关政治活动性质的分歧旗鼓相当。作为最古老的知识探究领域之一，政治最初被视为哲学、历史和法律的分支，其主要目的是发现人类社会所建基的原则。从 19 世纪后期开始，把政治变为科学的尝试逐渐替代了上述哲学倾向，并到 1950 和 1960 年代达到顶峰，公开地将早期传统斥为毫无意义的玄学。但从那时起，追求政治严格科学化的乐观主义也开始减

弱，政治价值和规范理论的持久意义又重新获得承认。如果寻求所有人都接受的普适价值的“传统”研究多被摈弃，那么顽固坚持科学自身就能提供揭示真理的手段的说法也将无容身之地。今天我们所看到的政治学之所以硕果累累且令人振奋，就是因为它包容了多种理论取向和不同分析流派。

哲学传统

政治分析的源头可追溯到古希腊和通常称为“政治哲学”的传统中。这涉及到人们对伦理、规定性（prescriptive）和规范的 [16] 问题的关注，显示出关心“应然”（should）、“必然”（ought）或“必须”（must）的命题，而不是“实然”（is）命题。人们通常认为柏拉图 [17] 和亚里士多德是这一传统的开创者，他们的思想，在奥古斯丁（Augustine，354-430）和阿奎那（Aquinas，1225-74）等中世纪理论家的著作中又再次浮现。柏拉图著作的核心主题，就是试图描述理想社会的性质，在他看来，理想社会应该采用哲学王阶层统治的仁慈专制形式。

这些著作构成了所谓“传统”政治研究取向的基础。该取向对政治思想的核心概念和学说进行分析研究，最常采用政治思想史的形式，集中研究“主要”思想家（如从柏拉图到马克思）和经典原著。该方法以文献分析为特征，主要

关心重要思想家的言论、他们如何发展或证明自己的观点以及他们所处的知识脉络。尽管此类分析可能是审慎和严谨的，但在任何科学意义上都不是客观的 [18] ，因为它们所处理的是规范性问题，比如“为何我应服从国家？”、“奖赏应该怎样分配？”以及“什么才是个人自由的限度？”。

经验传统

描述性或者说经验性传统虽不象规范的理论阐述那样引人注目，却也可追至政治思想的最早时期，在亚里士多德的政体（constitution）分类尝试、马基雅维利对统治术的现实主义描述以及孟德斯鸠关于政府和法的社会理论中，均可见其踪影。从许多方面看，上述作品构成了今天所称的“比较政府”的基础，促成了政治学制度研究取向的产生。尤其是在美英两国，经验分析成为分析传统的主流。政治分析中经验取向的特征，是试图客观公正地解释政治现实。这种取向试图做出分析和解释，是“描述性的”（descriptive），而规范取向则进行判断并给出建议，属于“规定性的”（prescriptive）。

描述性政治分析的哲学支持来自经验主义（empiricism）学说。经验主义学说自 17 世纪以来经由约翰·洛克（John Lock））和大卫·休谟（David Hume, 1711-1776）等理论家的著

述得到传播，该学说认为经验是知识的唯一基础，所有假设和理论都要经观察过程来验证。到 19 世纪，经验主义发展成为人们所知的实证主义（positivism），这场知识运动特别与奥古斯特·孔德(Auguste Comte, 1798-1857)相联系。实证主义主张，社会科学以及所有形式的哲学探索都应严格按照自然科学方法进行。一旦科学被理解为揭示真理的唯一可靠手段，建立政治科学的压力就变得难以抵抗了。

科学传统

首位尝试以科学术语阐释政治的理论家是卡尔·马克思，他力图运用其所称的唯物史观揭示历史发展的动力。从可以证明这一点来讲，唯物史观的“规律”与自然科学中的规律具有同等地位，从而使马克思能够预测未来。到 19 世纪，主流政治学界对科学分析的喜好渐成风潮。牛津大学、巴黎大学和哥伦比亚大学在 1870 年代开设了政治科学课程，1906 年《美国政治科学评论》（*American Political Science Review*）也开始出版。人们对政治成为科学[19]的热忱，到 1950 和 1960 年代达至颠峰，当时，尤其是美国，出现了一种相当倚重行为主义的政治分析形式。行为主义提供了此前所欠缺的东西——验证假设的客观且量化资料，政治第一次有了可靠的科学性证明。戴维·伊斯顿

等政治分析家主张政治学可采用自然科学的方法论，适用于数量研究方法的领域，如投票行为、立法者行为以及都市政客和游说者行为，在此基础上产生了大量研究成果。

但自 1960 年代以来，行为主义 [20] 所受压力日益增大。首先，有学者称，行为主义过多限制了政治分析的范围，使其仅限于研究可直接观察的事物。毫无疑问，行为主义分析者在投票研究等领域产生了并将继续产生具有重大价值的成果，但沉湎于狭窄的量化研究，将会使政治学沦落到只专注一些细枝末节的地步。更使人担忧的是，行为主义使一代政治科学家背弃了整个规范政治思想的传统。“自由”、“平等”、“正义”和“权利”等概念因为无法在经验上得到证明，便被认为毫无意义而遭抛弃。到 1970 年代，人们又开始对规范问题感兴趣，而对行为主义的不满增加，约翰·罗尔斯（John Rawls）和罗伯特·诺齐克（Robert Nozick）的著作反映了这种发展。

再者，行为主义的科学性也开始受到置疑。坚持行为主义具有客观性及可靠性的根据，是认定它是“价值无涉”（value-free）的，意即行为主义未受到道德或规范信条的毒害。但是，如果分析的焦点是可观察的行为，则除了描述现存政治安排外，难有更多的探讨，此中暗含着将现状合法化的意味。行为主义者从可观察的行为方面来重新界定“民主”，便显示出了这

种保守的价值偏见。他们因此并没有将民主定义为“人民自治”（popular self- government，字面意思即人民的统治），而认为民主代表着竞争性精英通过普选制赢得权力的争夺过程，换言之，民主据认为就是西方发达国家正在运行的所谓民主政治制度。

近来的发展

近来出现的政治学理论取向中，有一种被称为“形式政治理论”（formal political theory），包括政治经济学（political economy）、公共选择理论（public-choice theory）和理性选择理论（rational-choice theory）。这种分析取向在建立以程序性规则（通常是与相关个人的理性自利行为有关的规则）为基础的模型时，很大程度上是以经济学理论为范本的。形式政治理论在美国的根基最为坚实，特别与所谓弗吉尼亚学派（Virginia School）有密切联系，该理论至少提供了一种有用的分析手段，使我们能更深刻洞悉选民、游说者、官僚和政客的行为以及国际体系中的国家行为。形式政治理论常以制度的公共选择理论（institutional public-choice）的形式出现，对政治分析的影响最为广泛。唐斯（Anthony Downs）、奥尔森（Mancur Olson）和尼斯坎南（William Niskanen）等人

使用此分析技术，研究政党竞争、利益集团的行为以及官僚的政策影响等领域，本书将在后面几章加以讨论。该取向还曾应用于博弈论（game theory），这种理论主要形成于数学而不是经济学领域，它运用基本原理分析个体行为的窘境，人们最熟悉的例子是“囚徒困境”。

焦点论述

囚徒困境（the prisoner’s dilemma）

两个囚犯，监禁在一间独立的牢房内，面临着“告密“还是”不泄密“两种选择。如果他们中仅有一人供认罪行，且提供证据证明另外一人有罪，他将不受指控并被释放，而他的同伙将承担全部罪责，受十年牢狱之苦。如果两人都认罪，则均坐牢六年。若都拒绝承认，那么每人只被判刑一年。面临这种两难困境，两囚犯可能都会供认，因为他们害怕若不承认，另一个人会告密认罪，自己将被判最重的刑罚。具有讽刺意味的是，该游戏显示，理性行为可能导致最不利的结果（两人合计在狱中服刑 12 年）。他们实际上是由于不合作和不信任对方而受到惩罚。但如果这一游戏重复数次，两个囚犯可能知道互相合作可以增进自我利益，从而促使他们拒绝认罪。

图表 1-2 囚徒困境中的选择

囚徒B	
不供认	供认

[illegible]						
[illegible]						

然而，政治分析的理性选择取向并未得到普遍接受。支持者认为它给政治现象的讨论引入了更严密的方法，而批评者则怀疑其基本假设。例如它忽视了以下事实：人们很少有明确的偏好目标，也很少根据充分且准确的知识来做出决定，因此它可能高估了人类的理性能力。再有，理性选择理论从抽象的个体模型出发，没有充分注意社会和历史因素，无法认识到人类的自利性和其他事物一样，会受到社会因素的制约，并非与生俱来的。

因此，政治研究作为一门学科开始采用各种不同的理论取向，使得现代政治分析更加丰富且多样化。除了规范的、制度的和行为的传统取向外，还有理性选择理论，更有其他较为晚近的一系列广泛的思想与主题。女性主义——特别从 1970 年代开始——提醒人们注意性别差异和家长制结构的影响，并在此过程中质疑既有的有关“政治的”观念。被称为“新制度主义”的理论，将人们的注意力从制度 [21] 的正式和结构层面，转移到制度在更大场景之下的意义、其实际作为和政策过程的结果等方面。绿色政治对现有政治社会理论中的人类中心

（anthropocentric）倾向提出挑战，主张整体主义的政治和社会研究取向。批判理论（critical theory）源于法兰克福学派（Frankfurt School，1923 年形成）的新马克思主义，还广泛吸收了包括弗洛伊德（Freud）和韦伯在内的多位重要思想家的理论，将批判理念拓展至全部社会实践。后现代主义怀疑绝对和普遍真理的思想，由此催生出了话语[22]理论和其他一些理论。最后是一种普遍但非常深刻的重要转向，即政治哲学和政治科学现在较少被视为两种不同的研究形态，更少有人认为两者是争斗的敌手。相反，人们已开始认识到，它们只是揭示政治知识的两种互为参照的途径。

政治研究可以科学化么？

尽管人们已普遍同意，政治研究应在严格和审慎的一般意义上具备科学性，但是，如上文已指出的，有人认为它能达到更为严格意义的科学性，即能够应用自然科学的方法论。这种观点由马克思主义和实证主义的社会科学家提出，并成为 1950 年代“行为主义革命”的核心。政治科学的吸引力显而易见，它预示着有能甄别“真实”和“虚假”的不偏不倚且可靠的手段存在，我们由此能够获得有关政治世界的客观知

识。实现这一目标的关键是区分“事实”（经验性证据）和“价值”（规范或道德信念）。事实是客观的，它可以无误且恒常地展现出来，还能加以验证。相形之下，价值则本质上是主观的，是个不同看法的问题。

任何建构政治科学的尝试必然面临三个难题。首先是资料获取问题。不管怎样，人类不能象蝌蚪那样可放在实验室里，也不能象细胞那样在显微镜下观察。我们无法“进入”人的内心世界，也不能就人类行为做可重复性实验。因此，我们对个人行为的了解是有限和肤浅的。没有准确的资料，就没有可靠手段来验证我们的假设。绕过这种障碍的唯一途径，是诉诸决定论 [23] 处理问题，而忽略有思考能力的主体。一个例子就是心理行为主义（behaviourism，不同于行为主义behaviouralism），这一心理学派别主要与华生（John B. Watson）和斯金纳(B. F. Skinner)两位心理学家相联系。该学派认为条件反应或反射能最终解释人类行为。另一个例子是“辩证唯物主义”，是一种粗陋形式的马克思主义，曾支配着前苏联的学术研究。

其次，隐含价值的存在使政治的科学研究困难重重。我们认真考察就会发现，政治模型和理论完全价值中立的观点很难站住脚。事实与价值非常紧密地结合在一起，不能截然分开。这是因为，理论无一不是在有关人性、人类社

会以及国家作用的假定基础上建构起来的，这些假定都掩盖着政治和意识形态的意涵。例如，我们可以在行为主义、理性选择理论和系统论中，发现保守的价值偏见。同样，女性主义政治理论则是基于有关性别差异的性质和意义的假定。

第三，社会科学研究中存在中立性的虚构神话。自然科学家或能以客观和公正的方式从事研究，对所揭示的问题并没有预设的立场，但这在政治研究中却难以实现，甚至不可能实现。不管政治如何界定，它要处理的问题都与我们生活和成长社会的结构和功能有关。家庭背景、社会经验、经济地位以及个人的同情心等等，在我们每一个人心中构筑了一套对于政治和周围世界的先入之见。这意味着不管我们的研究方法如何严格，绝对公正和中立的科学客观性在政治分析中都必然永远是不可企及的目标。积累可靠知识的最大威胁，或许不是这类偏见[24]，而是不承认偏见本身的存在，虚假地声称政治中立正是对此的反映。

概念、模型和理论

概念、模型和理论均为政治分析的工具。但是，与对待政治学中的其他问题一样，我们须谨慎地使用分析工具。首先考虑一下概念。概念是关于某种事物的一般观念，通常用一个字

或短语表达。概念不只是某物的恰当名词或名称。比如，谈论一只“猫”（一只具体的猫）和掌握“猫”（指对猫的观念）的概念有所不同。猫的概念非指一个“事物”，而是一种“观念”，该观念包涵若干属性，赋予猫独特性：“长毛的哺乳动物”、“体形较小”、“驯养的”、“捕食鼠类”等等。“平等”的概念是一种原则或理想，这和赛跑运动员“平了”（equalled）一项世界纪录的说法不同，也迥异于说两兄弟“平分”遗产的措辞。同样，“总统”（presidency）的概念也不特指某位总统，而是指一套有关行政权力组织的观念。

那么，概念的价值何在？概念是我们思考、批评、论证、解释和分析的工具。仅仅感知外在世界本身并不会给予我们有关知识。为了理解这个世界，我们在某种意义上必须赋予它一定意思，我们通过建构概念来达到这一目的。道理很简单，欲视猫之为猫，我们首先必须具有确定其为何物的概念。概念也有助于我们对事物进行区分，辨识其共同的形态或特征。比如，一只猫实为“猫”类中的一员。因此，概念是“一般性的”：它可与许多事物有关，准确地讲，涉及到与一般观念自身特征相符的任何事物。可以毫不夸张地说，我们对于政治世界的知识，就是通过形成与提炼帮助我们解释世界的概念而逐步拓展的。这样看来，概念可以说是人类知识的基础材料。

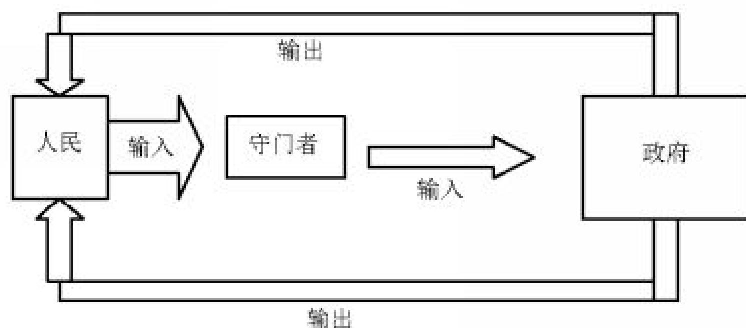
不过，概念可能也是需小心对付的家伙。首先，我们试图理解的政治现实常常变动不居且高度复杂。“民主”、“人权”和“资本主义”等概念自身，与它们试图描绘的不定型的现实相比，过于完美一致，我们在使用这些概念分析现实时，便不免冒着误用的风险。马克斯·韦伯将某些概念确定为“理想类型”[25]（ideal type），试图以此解决上述难题。所谓“理性类型”是挑出所讨论问题的某些基本或中心特征，建构我们使用的概念，这意味着不重视甚至完全忽略其他特点。“革命”即可看作这种意义上的一种理想类型，它将人们的注意力引向了一个根本性的、通常比较剧烈的政治变化过程。例如，使用革命概念比较 1789 年法国大革命和 1989-1991 年的东欧革命之间重要的相似之处，有助于我们对两者的理解。但我们仍须谨慎地应用概念，因为它也可能掩盖某些重要的差异而扭曲我们的理解，如上面的革命例子中，两场革命的意识形态和社会特点就存在差异。有鉴于此，我们最好不要从“真实”或“虚假”的角度考虑概念或理想类型，而认为它们有或多或少的“功用”即可。另一更深层次的难题是，政治概念经常是意识形态激烈争论的对象。政治在某种程度上就是围绕术语和概念合法阐释权的争夺。敌对方可为此争吵、打斗甚至走向战争，都称“保卫自由”、“捍卫民主”或“我方持有正义”。问题在于，不同的人

对“自由”、“民主”和“正义”等词有不同的理解。我们如何确定什么才是“真正”的民主、“真正”的自由或“真正”的正义呢？答案很简单：我们不能。就象上文尝试界定政治一样，我们必须认识到有许多政治概念的不同说法，最好认为它们是“有实质争议的”概念（Gallie, 1955/1956），因为有关分歧非常之深，无法达成任何中立或公认的定义。实际上，一个术语可能指涉若干不同概念，但没有一个可被接受为其“真实的”含义。如将政治界定为与国家有关的事务、公共生活的行为、争论与妥协以及权力和资源的分配，具有同等的合理性。

与概念相比，模型 [26] 和理论更为综合广泛，它们包括了一系列而不仅是一种观念。模型通常被理解为某物的缩影，规模一般较小，比如玩具房子和飞机模型。这种意义上的模型应尽可能忠实模仿原物实体。但是观念式模型（conceptual model）无须在任何方面与实物相象。比如，坚持认为计算机经济模型应该具有经济本身的实体特征是很荒谬的。准确而言，观念式模型是分析工具，其价值在于赋予所收集资料以意义，否则，这些资料将只是令人迷惑且杂乱无章的堆砌而已。道理很简单，事实不能自己说话：它们必须得到解释，且必须经过组织条理。模型能够协助完成此项任务，因为它所包含的关系网络，凸显出了相关经验资料的意义和重要价值。举例最能帮助我们理

解。政治分析中最有影响的模型之一，就是戴维·伊斯顿（1979，1981）提出的政治系统模型。该模型可经图表 1-3 来说明。

图表1-3：政治系统



这一雄心勃勃的模型，试图以所谓系统分析（systemsanalysis）来解释整个政治过程和主要政治行为者的功能。系统是一个有组织的复杂整体，互相联系、互相依赖的各个部分构成了这一集合性实体。在政治系统当中，伊斯顿所称的“输入”（input）和“输出”（output）之间存有关联。政治系统的输入包括公众的需求和支持。需求的范围从向政府施压要求提高生活水准、改善就业、包括公众的需求和支持。需求的范围从向政府施压要求提高生活水准、改善就业、增加福利拨款，到提升对弱势人群和个人权利的保护等等。另一方面，支持则是公众通过纳税、遵从以及参与公共生活等形式对政治系统做出贡献的方式途径。输出由政府的决定和行动组成，包括制定政策、通过法律、征税以及公共款项的分配。显然，这些输

出又产生了“反馈”（feedback），转而影响更深层次的需求和支持。伊斯顿的模型给予我们的主要启发，是政治系统趋向长期的平衡或政治稳定，其生存取决于输出与输入之间的协调一致。

但是，仍需谨记一点，观念式模型充其量不过是所要解释之现实的简化形式，仅是辅助理解的工具，而非可靠知识本身。比如，拿伊斯顿的模型来讲，政党和利益集团被描绘成“守门者”，其核心功能是操控政治系统的输入内容。这是政党和利益团体的重要功能之一，但它们还影响公共的认知，从而帮助形塑公众需求的性质。简言之，与系统模型所表明的相比，这些是更有趣、更复杂多样的制度机构。同样可以理解，伊斯顿的模型更能有效解释政治系统如何与为何对民众压力做出反应，而对政治系统采取镇压与强制手段——在某种程度上所有政府都如此——的解释却存缺憾。

在政治学中，理论与模型两个词经常交换使用，两者都是作为政治分析工具来使用的观念式建构。但严格来讲，理论是一个命题，它对一组经验资料给出系统的解释。相较之下，模型仅是解释的工具，更象一个尚待验证的假设。按照这种理解，政治学中的理论可以说多少有些“真实性”，而模型只能说有或多或少的“用途”。但是很明显，理论和概念常常相互关联，宽泛的政治理论可以用若干模型来解

释。比如多元主义（pluralism）理论（将在第 4 和第 5 章讨论）即涵盖了国家、选举竞争和团体政治等模型（模式）。

几乎所有观念式工具、理论和模型都有隐含性的价值或假定。这也是难以建构纯粹经验理论的原因所在；价值和规范信念常常搀杂渗入其间。拿概念来讲，人们在使用中就怀有褒奖（如“民主”、“自由”和“正义”）或贬斥（如“冲突”、“无政府”、“意识形态”甚至包括“政治”）的不同感情倾向。模型和理论包含着多种偏见，从这个意义上讲，它们也是“诱导性的”。例如，我们难以接受理性选择理论（上文有论）是价值中立的说法。该理论的基本假定，是认为人类根本上为自私自利的，这种理论的政策结论往往具有政治保守倾向实不足为怪。同样，马克思提出的政治的阶级理论，也是以更为广泛的历史和社会理论为基础的，该理论能否成立最终仍取决于整个社会哲学的正确性（validity）。因此，分析工具——如模型和微观理论，建立在更大的宏观理论基础上有其合理性。这些政治分析的主要理论工具包括多元主义、精英主义以及阶级分析等，它们解决权力和国家角色的问题。第 4 章和第 5 章将探究这些理论。在更深的层次上，许多宏观理论又反映出了某种主要意识形态传统的假定和信念。这些传统颇有些象库恩在《科学革命的结构》（ *Thestructure of Scientific Revolutions* ，

Thomas Kuhn, 1962）一书中所称的范式[27]。范式是一套帮助建构知识探究过程的相关原则、学说和理论[28]，它实际上构成了进行知识探索的框架。在经济学中，货币主义（monetarism）取代凯恩斯主义（Keynesianism）（或许还有随后又到新凯恩斯主义[neo-Keynesianism]的转向）可以看到范式的影子；在运输政策中绿色环保理念的兴起，也显示了范式的作用。

按照库恩的说法，自然科学的支配范式任何时候都只有一个；科学通过一系列新旧范式更替的革命获得发展。但政治和社会研究就大为不同，它们本身就是对立和竞争性范式的战场。这些范式以一般社会哲学的形态出现，我们通常称之为政治意识形态：自由主义、保守主义、社会主义、法西斯主义、女性主义等等。每一种意识形态都对社会存在有自己的一套解释，提出了独特的世界观。当然，将这些意识形态描绘成理论范式，并不是说就促进一定团体或阶级的利益而言，多数（如果不是所有的话）政治分析就具有狭隘的意识形态特性。相反，这仅仅是承认政治分析通常是以某种意识形态传统为基础进行的。例如，许多理论政治科学就是在自由-理性主义假定基础上确立的，因而打上了自由主义传统的印记。

政治分析的各种层次，可用表 1.4 说明。



1，例如：权力、社会阶级、权利和法
2，例如：系统分析、公共选择、博弈论
3，例如：多元主义、精英主义和功能主义
4，例如：自由主义、马克思主义和女性主义

总结

◆政治是人们制定、维系和修正生活一般规则的活动。它主要是一种社会活动，一方面，它与多样性和冲突的存在紧密联系，另一方面又与合作和集体行为的意愿颇有关联。并非所有冲突都得到或者能够得到解决，因此，最好将政治视为寻求冲突解决的过程，而不是实现解决的目标。

◆不同的思想家和学术传统对政治有不同的理解，分别视之为政府的艺术或“与国家有关的事务”，公共事务的实施和管理，通过辩论和妥协解决冲突，或社会生活过程中资源的生产、分配和使用。

◆人们对于什么是“政治的”领域，有很大争议。传统上，人们狭隘地认为政治仅限于“公共”领域内的机构和行为者，这种公共领域仅与社会生活的集体性组织有关。但当从权力结构关系角度来理解政治时，它也可存在于“私人”领域。

◆政治作为一门学术科目，采用了各种不同的研究取向，包括政治哲学或者说规范理论分析，尤为关注制度和结构的经验传统，试图通过行为分析将科学的严密性引入政治研究的科学传统，还有包括理性选择理论在内的诸多现代政治分析取向。

◆通过区分事实与价值，我们或许能够获得

有关政治世界的客观知识，从这个意义上讲，政治研究是科学的。但下列因素依然阻碍这一目标的实现：获取可靠资料的途径面临困难，政治模型和理论包含隐含性价值，所有的政治学者都持有偏见。

◆概念、模型和理论均为政治分析的工具，提供知识的基础材料。但它们也仅仅是分析的工具。尽管它们有助于增进对世界的理解，但比起所要力图描述的尚未定型且复杂的现实来，却显得过于完美和一致。最终而言，所有政治社会研究都是在特定知识框架或意识形态范式内进行的。

问题讨论

★如果政治本质上是社会的，为何并非所有的社会活动都是政治的？

★为什么政治常令人产生负面联想？

★你如何为政治作为有价值且崇高的活动而辩护？

★政治是必然的吗？它是否有终结的一天？

★为什么政治科学的概念如此吸引人？

★客观和没有偏见地研究政治是否可能？

第 2 章：政府、体系和政体

“管理最少的政府是最好的政府”

——亨利·戴卫·梭罗（Henry David Thoreau）

《论公民不服从》（*Civil Disobedience*，1849）

很多年以来，划分政府的不同形式一直是政治分析首要关注的问题。这一过程可以追溯到公元前 4 世纪，首次历史记录就是当时亚里士多德尝试描述当时的政体，他采用的“民主制”、“寡头制”和“僭主制”等术语至今仍普遍使用。从 18 世纪开始，人们越来越多地将政府形态划分为“君主制”或“共和制”，或者“独裁政体”或“立宪政体”。到 20 世纪，这些分类被进一步细化。“三个世界”的政治体系分类，在冷战时期特别盛行，描绘了一幅由民主与极权主义之争支配的世界政治图景。但随着近年来的发展，如共产主义的崩溃、东亚的崛起以及政治伊斯兰势力的出现等等，上述分类似乎已经过时。不过，这些变化的意义尚不是完全清晰。有人认为这是西方自由民主胜利的象征，另外一些人则视之为现代世界在政治上变得愈来愈弥散和分裂的证据。

本章讨论的主要问题如下：

▲政府（government）、政治体系(political system)和政体（政权，体制，regime）有何区别？

▲划分政府体系的目的是什么？

▲政体分类的基础是什么，应该是什么？

▲现代世界的主要政体包括哪些？

▲西方自由民主在世界范围内胜利了么？

2.1 传统的分类体系

在讨论如何划分不同统治体系之前，我们有必要考虑一下分类的对象是什么，以及为什么要这样分类。首先，什么是“政府”？如何区分

政府[29]与政治体系[30]或政体（政权，体制，regime）？政府指做出通常具有约束力的集体政策的制度过程，本书第 4 部分的内容讨论的就是各种制度机构。政治体系或政体则是更为宽泛的术语，不仅包括政府机构与国家制度，而且涵盖这些制度机构与更大社会发生互动的结构和过程。

政治体系实际上是更大社会系统的次级系统。说它是个“体系”，是因为复杂的整体内部存在相互联系；说它是“政治的”，是因为这些相互联系与社会中的权力、财富和资源分配相关联。因此，政体的特征实际上不仅包括政体借以运转的政府过程，经济生活的组织也应包括在内。所以，政体是不管政府往往更替都能持续存在的“统治体系”。政府会因选举、王朝更替或政变等原因而发生变化，而政体只有在外部军事介入或内部革命激变的情况下才会变更。

为何划分政治体系？

人们对政治体系进行分类的兴趣来自两方面。首先，分类是辅助理解政治和政府的基本手段。和多数社会科学的情况一样，对政治的理解主要通过比较过程获得，特别是由于实验方法一般并不适用于政治研究，比较研究尤显重要。例如，我们不可能设计某种实验来验

证，如果废弃分权（权力分立），美国政府能否少受制度性政府僵局[31]的影响，或者如果早一代人开始改革，苏联的共产主义是否仍可延续。因此，我们希望采用比较方法使我们研究的对象对比鲜明。这种方法能够突出大量事实之间的相似性和差异性——而这些事实若以其他方法研究则会使人茫无头绪，帮助我们区分出哪些方面有价值和意义，哪些方面无足轻重。在这个过程中，我们既能形成理论、假设和概念，又可在某种程度上对其加以验证。诚如托克维尔所言，“若无比较，思想便不知如何迈步前行”。所以，尝试对统治体系进行分类，仅仅是使比较过程更加条理和系统的手段。

分类的第二个目的是为了便于评价（evaluation）而不是分析。从亚里士多德开始，那些试图了解政体的学者，不仅希望解释政体，还渴望“改进”政府。换句话说，描述性解释与规范性判断紧密相连：是什么的命题和应该怎样的命题相关联。这种渴望走到极端，还会追求“理想”的统治体系，甚至乌托邦[32]。柏拉图的《理想国》、托马斯·莫尔的《乌托邦》（*Utopia*，Thomas More,[1516]1965）以及克鲁泡特金的《农场、工厂与工场》（*Fields, Factories and Workshops*，Peter Kropotkin, 1912）等作品都表现出了这种倾向。而较为温和的分类则允许就有关政治结构和政府形式问题进行性质判断。例如，只有利

用比较研究方法，我们才可能考虑下列问题：“俄国及其他前共产主义国家的自由民主转型是否应受到欢迎与鼓励？”、“印度是否应该废弃联邦制而采用单一制或允许地方独立？，“英国是否应该采用‘成文’宪法？”

所有分类体系都存在缺陷。首先，和其他所有的分析手段一样，分类比较也有着简单化的危险。同一标题下的政体类型使人们注意到了它们的相似点，但使之彼此区别的差异可能会被忽视和掩盖。一个相关问题是，人们或许无法意识到同一现象在不同场景下的不同意义。例如，日本和整个东亚地区的“国家”，可能与西方语境中理解的“国家”在性质和意义方面存在差异。因此，比较分析会受到常常出现的“种族中心主义 [33] ”危险的危害。其次，价值偏见很容易侵入到分类过程中。如人们往往把共产主义和法西斯政权划入“极权的”（totalitarian）体制类型中，这意味着冷战时期西方自由民主的敌人，与二战时的情况一样，都是极权国家。最后，所有的分类体系都有着必然局限于国家分析的缺点，将国家看成自身一致和独立的实体。尽管这种研究方法并非毫无可取之处，但在全球化的趋势下，人们也普遍认为限于国家分析是远远不够的。

古典的分类

公元前 4 世纪亚里士多德根据他对当时 158 个希腊城邦的分析，设计了一套政体分类体系。该分类的影响无疑最大，在此后约 2500 年的时间里仍然支配着人们在这方面的思考。亚里士多德认为可根据两个问题进行政体分类：“谁统治？”，和“谁从统治中获益？”。他相信，政府可由一个人、一个小群体或多数人掌握。而在每一种情况下，政府又可根据统治者个人私利或整个共同体的利益行事。他由此区分了表 2.1 所示的 6 种政体形式。

图表 **2.1**　　亚里士多德的六种政体类型

		谁统治?		
		一人	少数人	多数人
谁获益?	统治者	僭主政体	寡头政体	平民（民主）政体
	所有人	君主政体	贵族政体	共和政体

图表 **2.1**　　亚里士多德的六种政体类型

		谁统治?		
		一人	少数人	多数人
谁获益?	统治者	僭主政体	寡头政体	平民（民主）政体
	所有人	君主政体	贵族政体	共和政体

亚里士多德的目的是在规范基础上评估政府

形式，希望从中找出理想的政体。在他看来，僭主政体、寡头政体和平民政体（民主政体，democracy）是堕落或变态的统治形式，分别由一个人、少数人和多数人基于自身利益牺牲他人进行统治。相形之下，亚里士多德更欣赏君主政体（monarchy）、贵族政体（aristocracy）与共和政体（polity），因为这些政府形式是由一个人、少数人和多数人各自以所有人的利益为依归进行统治的。亚里士多德认为僭主制使公民沦落到奴隶的地位，是所有可能政体中最坏的形式。另一方面，君主制和贵族制则行不通，因为它们要求统治者怀有类似于上帝一样的意愿，把共同体的良善置于一己之私之上。亚里士多德认为共和政体（多数人根据所有人的利益进行统治）是最可行的统治形式。他对平民统治持批评态度，认为占统治地位的多数会对少数人的财富心存忌恨，政府极易堕入煽动家[34]的掌控之中——这种认识传统一直延续到 20 世纪。因此亚里士多德主张一种结合平民和贵族政体要素的“混合”政体，政府掌握在既不富足又不贫困的“中产阶级”手里。

托马斯·霍布斯、让·布丹（Jean Bodin，1530-96）等思想家继续发展了亚里士多德的政体分类。他们尤为关注主权原则，视之为所有稳定政体的基础，认为主权是“至高无上的恒久性”权力，仅此权力即足以保证有序的统治。布

丹在《国家论六卷》（ *The Six Books of the Commonweal*，1576）一书中，广泛论述了当时和传统时期政体中主权的归属问题。他的结论是，专制主义[35]确立了制定法律但又不受这些法律限制的主权，是最有保护屏障的政体。主权赋予一人的最主要优点在于主权不可分割，体现为宣称拥有最终权威的一种声音。不过布丹仍然认为，以上帝意志和自然法面貌出现的高级法，制约着专制君主的权力。相反，霍布斯则在《利维坦》（ *Leviathan*,[1651], 1968）一书中指出，主权是垄断性的强制权力，这意味着主权完全不受任何限制。

早期自由主义者如约翰·洛克[36]和孟德斯鸠修正了上述思想，主张建立立宪政府。洛克在《政府论》（上下篇）（ *Two Treatises of Governmen*,[1690], 1965）中，认为主权在民，而不是在君，他主张建立有限政府来保障自然权利，尤其是生命、自由和财产权。孟德斯鸠则在《论法的精神》（ *The Spirit of Laws*，[1734], 1949）一书中，试图对人类社会进行“科学的”研究，以期发现最能保护个人自由的宪政条件。孟德斯鸠猛烈抨击了专制主义，大加推崇英国的议会传统，提出在行政、立法和司法三个部门之间实行“分权”的制衡制度。这一原则熔入到了美国1787年宪法中，后被视为自由民主政府的主要特征。

18世纪后期以来近代宪政制度的发展，使滥

觞于亚里士多德著作的“古典”政体分类，变得越来越不敷现实之需了。按照各自不同的发展道路，美国在 1775-1783 年独立战争之后确立了宪政共和主义 [37] 原则，法国的 1789 年大革命点燃了民主激进主义，英国的议会政府则逐渐成型，所有这些政治现实都要比早期思想家所预想的要复杂得多。因此，新的政体分类取代了传统的分类体系，越来越重视政治统治的宪法和制度特点。这在许多方面都是以孟德斯鸠的著作为蓝本的，尤为关注不同政府部门之间的相互关系。这样，君主制区别于共和制，议会制不同于总统制，而单一制则有别于联邦制。

“三个世界”的划分

20 世纪的历史发展又一次改变了政治分类的基础。两次世界大战之间新威权主义形态的出现，特别是斯大林主义俄国、法西斯主义意大利和纳粹德国，促使人们认为世界分为两类政体：民主国家和极权主义 [38] 国家。尽管法西斯和纳粹政权早在二战末期即已崩塌，但 1950 和 1960 年代的大部分时间里，民主与极权的鲜明对比，仍然支配着人们进行政体分类的尝试。但是人们日益意识到，这种分类受到冷战的影响，具有冷战的意识形态色彩。这种认识激发

着人们去探寻更加价值中立和在意识形态上不偏不倚的分类体系，从而导致所谓“三个世界“的划分日渐盛行，也就是相信政治世界可划归为三个不同的集团：

- ●资本主义的“第一世界”
- ●共产主义的“第二世界”
- ●发展中国家的“第三世界”

三个世界的划分包括经济、意识形态、政治和战略几个层面。西方工业化国家从经济层面来讲是“第一”，人民享有最高水平的富足生活。1983 年，这些国家只拥有全球 15%的人口，却创造了全世界 63%的国内生产总值 [39]（世界银行，1985）。共产主义国家构成“第二世界”，它们已基本实现工业化，并能够满足人民的基本物质需要。这些国家以占全球 33%的人口生产了全世界 19%的 GDP。欠发达的非洲、亚洲和拉丁美洲国家属于“第三世界”，它们在经济上依附发达国家，非常贫穷，人口占全球的 52%，却仅拥有世界 18%的 GDP。

第一和第二世界由于意识形态的尖锐对抗进一步分裂。第一世界坚持“资本主义”原则，如支持私人企业、物质刺激和自由市场；第二世界则信奉“共产主义”价值，如社会平等、集体劳动以及中央计划经济等。这些意识形态差异有着清楚的政治表现。第一世界国家实行选举竞争基础上的自由-民主政治。第二世界是“执政”的共产党统治的一党国家。第三世界政权一

般是威权主义的，由传统君主、独裁者统治，或完全由军队统治。三个世界划分的基础是两极世界秩序，美国为首的西方和苏联为首的东方互相对抗。北大西洋公约组织（NATO）和华沙条约组织（Warsaw Pact）这两大对抗性军事阵营的形成，支撑着这种两极秩序。“不结盟”的第三世界则经常成为地缘政治争夺的战场，这是有关国家在政治经济方面一直处于依附地位的很重要原因。

但从 1970 年代开始，上述分类越来越难以适应现实。部分第三世界国家因新经济发展模式而享有物质的富足，主要包括中东富产石油的国家、东亚和东南亚的新兴工业化国家，在某种程度上还有拉美国家。相形之下，南撒哈拉地区则深陷贫困之中，那里的国家现在构成了某种“第四世界”。此外，亚洲、拉丁美洲及非洲国家民主化的推进（特别是在 1980 和 1990 年代），意味着第三世界国家也已不再是清一色的威权政体。“第三世界”甚至被普遍看成一个贬义词，因为它隐含着陷入非常深刻的不利处境的意味。因此，“发展中世界”一词通常更为人们接受。

毫无疑问，对三个世界模式的致命一击，是 1989-1991 年的东欧巨变，它造成苏联和其他正统共产主义政权的崩溃，开启了政治自由化和市场改革的进程。弗朗西斯·福山 [40] 甚至断言这一发展导致了“历史的终结”（Fukuyama，

1989），意思是随着西方自由民主在全世界范围的胜利，意识形态的辩论实际上已经结束了。道理很简单，第二世界和第三世界政权之所以会土崩瓦解，正是由于认识到只有资本主义第一世界才能提供经济繁荣和政治稳定的前景。

2.2 现代世界的政体

从 1980 年代后期开始，政体分类研究进入一个过渡期。旧有的分类，特别是“三个世

界”的划分，已然陈旧落伍，而新世界的政治轮廓尚不清晰。再者，“历史终结”的构想，虽然受到1980 年代末和 1990 年代初民主化浪潮的支持和共产主义崩溃的鼓舞，但其光亮仍是一闪即逝。从某种意义上讲，自由民主 [41] 必胜的信念反映出西方中心主义观点仍然存在，它不管怎样都是冷战时代的残留物。一个“自由-民主世界”的形象，暗示着西方发展模式（或许尤以美国为基础）的优越性，意味着个人主义、权利与选择等价值具有普适性。一个后果就是无法认识到伊斯兰和儒家等政治形态的意义，往往认为它们不过是应予摈弃的变态之物，或只是抗拒无可挑战的自由民主的证据。

建立新分类体系的困难之一，是人们对这种体系应依据的标准尚无共识。任何分类体系都不会只依据一个极其重要因素。某些分类体系往往会将不同的标准按照优先次序进行排列。人们最常使用的参照标准有：

●谁在统治？政治参与是限于精英和特权群体，还是包括全体人民？

●如何获取服从？人们服从政府是使用暴力或暴力威胁的结果，还是讨价还价和妥协的结果？

●政府权力是集中的还是分割的？政治体系的制衡机制属于哪种类型？

●政府权力如何获取和交接？政体是开放和竞争性的，还是磐石一统的？

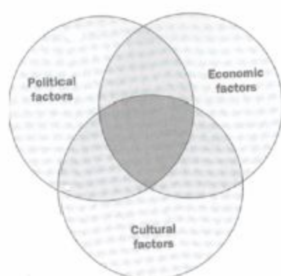
●国家与个人之间的平衡关系怎样？权利与责任在国家与公民之间是如何分配的？

●物质发展水平怎样？社会的物质富足度、财富分配的公平度如何？

●经济生活如何组织？经济是适应市场还是计划？政府扮演着什么样的经济角色？

●政权的稳定度如何？它是否存在很长时间？它能否对新的需求和挑战做出回应？

在 19 世纪和 20 世纪早期，人们采用了一种受“古典”分类影响的宪法-制度（constitutional-institutional）分类取向。这种取向强调成文宪法与不成文宪法、议会制与总统制以及联邦制与单一制之间的差异。结构-功能（structure-functional）取向是从系统理论发展而来，后者在 1950 和 1960 年代颇为引人注目。这种取向不甚关心制度安排，而较为关注政治体系的实际运作——特别是如何将“输入”转化为“输出”。“三个世界”的划分是以经济-意识形态为导向，尤为注意体系的物质发展水平及其更广泛的意识形态方向。本书在这里采用的取向与上述三者均有不同，试图考虑政体在政治、经济与文化三方面的重要特征。这种取向假定，政体特征不在于某些政治、经济或文化因素，而主要取决于这些因素在实际运作中交错结合的方式（参见图表 2.2）。



文化因素

图表 2.2：政体的主要特点

该取向的意义，在于它强调正式的政治经济安排在不同的文化背景中会有相当不同的表现。比如，多党选举和市场经济在西方自由社会和非西方社会中可能非常不同的意义。但是，有鉴于20　世纪末期所发生的深刻政治变动，若认定任何分类体系都决非暂时性的，那将真是愚不可及。准确地讲，政体本身是流动变化的，政体分类的研究也在不断为赶上政治现实不断前进的步伐而奋起直追。尽管如此，我们仍可确认出现代世界的五种政体类型。

- 西方多头制
- 新民主制
- 东亚政体
- 伊斯兰政体
- 军事政体（军人政权）

西方多头制

西方多头制基本上等同于归入“自由民主制”的政体，甚至完全等于“民主制”。因此，多头制 [42] 主要分布在北美、西欧和澳洲。亨廷顿认为这些国家的政体是前两“波”民主化的产物：第一波发生在 1828 至 1926 年间，涉及美、法、英等国；第二波发生在 1943 至 1962 年间，扩及西德、意大利、日本和印度等国。尽管多头制在一定程度上是经由民主化和自由化 [43] 运动演化而来，但“多头制”一词比“自由民主”更为合适，原因有二：首先，人们有时把自由民主政治看作一种理想，赋予它更广义的规范内涵；其次，使用“多头制”意味着承认这种政体在某些重要方面尚未达到民主目标。

达尔和林德布洛姆在《政治、经济与福利》(*Politics, Economy and Welfare,* Dahl and Lindblom, 1953)一书中首次用“多头制”一词来描述一种统治体系，达尔后来在《多头制：参与和反对》(*Polyarchy: Participation and Opposition* ，1971)一书对其有详细阐述。在这些作者看来，多头制有两个一般特征，使之与其他政体相区别。首先是相当地容忍反对声音，至少使之足以制约政府的专断倾向。这在实践当中要求下列保障因素：竞争性政党体制、制度上受保障和保护的公民自由以及充满活力且健康的市民社会。多头制的第二个特征是，政治参与的机会必须相当广泛，足以确保

高水平的大众回应。这里的关键是必须有定期和竞争性的选举发挥作用，人民能够利用选举控制和（若有必要）撤换当权者。多头制在这种意义上与约瑟夫·熊彼特在《资本主义、社会主义和民主》（*Capitalism*，*Socialism and democracy*，J. Schumpeter, 1942）中所描述的民主精英主义（democratic elitism）颇为相似。但林德布洛姆(Lindblom, 1977)和达尔（Dahl, 1985）仍然承认，大企业权力过大对多头政治造成了冲击。因此他们有时更喜欢用“变形多头制”（deformed polyarchy）的提法。

如此界定的“多头制”，可用来描述全世界很多且越来越多的政体形态。实行多党选举的国家均具有多头制特征，但西方[44]的多头制更为与众不同和特别，它们不仅以代议民主制和资本主义经济组织为特点，而且以主要源于西方自由主义的文化和意识形态方向为标志。这种传承最重要的一面就是对自由个人主义的广泛接受。个人主义常被认为是最有西方特色价值，它强调每一人类个体的独特性，主张社会应按照最能满足其构成个体的需求和利益的方式进行组织。自由个人主义以多种方式影响着西方多头制的政治文化。例如，这种政治文化高度重视个人权利（可能高于义务），普遍认识到选择与竞争是有益的，往往担心政府扩张，认为政府至少对自由构成潜在威胁。

但西方的多头制也不尽全然一致，有些倾向集权和多数统治，而有些则倾向分权和多元主义。利普哈特（Lijphart,1990,1999）通过区别“多数”民主（majority democracies）和“共识”民主（consensus democracies）强调了这一点。多数民主是根据所谓 威斯敏斯特模式 [45] 按照议会政治的路线组织的，英国的制度最接近这种民主，新西兰、澳大利亚、加拿大、以色列和印度等国在某些方面也采纳了该模式。多数民主的模式具有下列部分或所有特征：

- 一党政府
- 行政和议会机关缺少分权
- 一院或弱化的两院所组成的议会
- 两党制
- 单名额相对多数选举制
- 单一制和中央集权的政府
- 非法典化宪法和议会至上

与这种模式不同，其他西方国家的多头制则以整个政府和政党制度中的权力分散为特征。美国的多元民主模式在很大程度上是以宪法条文所蕴涵的制度性分权为基础的。在其他地方，特别是欧洲大陆，政党制度和协商妥协及权力共享的倾向支持着共识政治的运转。比利时、奥地利和瑞士等国，形成了一种 协和式民主 [46] ，这种民主特别适用于因宗教、意识形态、地域、文化或其他方面的差异而分裂的社会。共识或多元政治往往具有如下特征：

- 联合政府
- 行政和议会部门的分权
- 有效运作的两院制
- 多党制
- 比例代表制
- 联邦制或权力下放
- 法典化宪法和人权法案

当然，在另一个层次上，每一个多头政体，甚至可以说每一个政体都是独特的，因而也是例外的。比如，美国例外论[47] 常与美国缺乏封建历史传统，具有移民及边疆扩张的经验相联系，这可以解释美国存在深厚的个人主义政治文化的原因，这种政治文化在西方多头政体中也是独一无二的，它没有为任何社会主义政党和运动提供生长空间。美国也是西方体制中宗教色彩最浓的国家，例如只有在美国，基督教原教旨势力才发展成为主要政治力量。

印度的情况更加复杂。它在文化、哲学或宗教方面当然不是西方的一部分。与欧洲和北美“发达的”多头体制相较，印度尚有大半农村人口，识字率不足百分之五十。但 1947 年独立以来，该国的多头政治一直有效运行，甚至安全度过了 1970 年代英迪拉·甘地（Indira Gandhi）的“紧急状态”时期。毫无疑问，国大党“跨种姓”诉求以及尼赫鲁-甘地王朝的神秘魅力促进了印度的政治稳定。但国大党的式微以及尼赫鲁-甘地时代的终结，或许已使印度在

1990 年代向协和式民主之路迈进。

新民主制（new democracies）

按照亨廷顿的说法，第三波民主化浪潮在 1974 年即已开始，我们目睹了希腊、葡萄牙和西班牙右翼专政统治的倾覆，拉丁美洲将军们的下台，以及最重要的，共产主义 [48] 的崩溃。1989 到 1991 年间东欧革命中共产主义的崩溃，释发了追寻西方民主模式的民主化进程，其中心特点是采用多党制，引入以市场为基础的经济改革。这样，我们可以认为大多数（有人会说所有）前共产主义国家正在经历一个转型，最终将会与西方多头制没有什么区别。但至少现在看来，我们仍有理由认为这些体系具有独特之处。首先，共产主义的遗产不可能一夜之间就被完全放弃，特别是象俄国这样共产主义持续 70 年的国家。其次，转型过程本身所释放的力量和产生的问题，与西方多头制所面对的问题有很大不同。基于这些原因，将这些国家划入 新民主制 [49] 或 半民主制 [50] 可能比较恰当。

后共产主义政权面临的问题之一，是要处理

共产主义统治遗留下的政治和文化后果，特别是斯大林主义极权统治的影响。严酷的新闻审查制度及对反对派的镇压，曾巩固了共产党的权力垄断，并使重视参与、妥协和共识的公民文化难以茁壮成长。在俄罗斯，这种情况导致了一种脆弱且破碎的政党制度，显然无法表达或凝聚俄国社会的主要利益。结果是，共产党（或说前共产党）经常继续发挥保持稳定社会的作用。例如在罗马尼亚和保加利亚，昔日共产主义制度在后共产主义时代依然延续存在；而匈牙利、波兰和俄罗斯等国的共产党现在也向社会民主主义的原则敞开怀抱（信奉程度可能不同），并在选举中东山再起。

问题之二来自经济转型过程。获得国际货币基金组织支持的自中央计划向自由放任资本主义过渡的“休克疗法”，导致失业率和通货膨胀增加，在很大程度上加剧了社会不公，造成了高度的不安全感。从 1990 年代初开始，由于社会对市场改革的强烈反应（常表现为支持共产党或民族主义政党），经济自由化有时会大幅放缓步伐。最后的问题来自国家权力的弱化，尤其是国家现在面对共产主义时期曾被有效压制的离心力时再难有对应之策。族群和民族主义对立的死灰复燃最能说明这一点。伴随苏联共产主义崩溃的，是老苏联帝国的瓦解和 15 个新独立国家的建立，而且其中某些国家（包括俄罗斯）仍在受族群冲突之苦。捷克斯洛伐克

1992 年不复存在，分裂成为捷克共和国和斯洛伐克两个国家。南斯拉夫的族群冲突最激烈，使塞尔维亚和克罗地亚在 1991 年突然爆发全面战争，还导致 1992 到 1996 年的波斯尼亚内战。

我们也已发现后共产主义国家之间的某些重要差异，其中最主要的是下面两类国家的区别，一是工业较发达和较西化的中欧国家，如捷克共和国、匈牙利和波兰，二是较为落后的东欧国家，如罗马尼亚、保加利亚，在某些方面还包括俄国。前一类国家的市场改革进展迅速且相对顺利；后一类国家的经济改革若非勉为其难和未尽全功，便引起激烈的政治冲突。同时，前一类国家也期待尽早加入欧盟，以进一步证明其民主的巩固。另一个不同是，有些国家的共产主义是二战结束时苏联红军强加的，而另一些国家当时就为苏联的一部分。波罗的海国家（爱沙尼亚、拉托维亚和立陶宛）的情况较为特殊，这几个前苏联加盟共和国曾经受长期的共产主义统治，也是沙皇时代和苏联时期俄罗斯帝国的一部分。当然，也有人会非常支持俄国例外论，理由是俄罗斯拥有帝国传统，俄罗斯民族主义具有威权和扩张的性格倾向；或认为自彼得大帝以来，俄罗斯就因西方和斯拉夫两种不同认同而分裂，其文化传承与政治命运亦含混不明。

东亚政体

20 世纪后期东亚的崛起，或可最终证明是比共产主义崩溃更为重要的全球历史事件。当然，在这一时期世界经济的平衡点也明显地由西方移向东方。20 世纪最后 20 年，太平洋盆地西缘地区的经济增长率，要比欧洲和北美的“发达”经济体高二至四倍。但存在一种独特的东亚政治形态的说法，却不为人所熟知。现代化意味着西化是人们的一个普遍假定，转换成政治术语，也就是说工业资本主义经常伴随自由民主。持此立场者会援引某些例子作为证明，如日本 1946 宪法的成功（美国离开时所遗留），以及泰国、韩国和台湾在 1980 和 1990 年代推行多党选举等。但是，这种解释没有考虑到多头制在亚洲与西方背景下运作的差异程度，最重要的是它忽视了受儒家思想 [51] 和价值与自由个人主义影响的两种文化之间的不同。人们由此认为存在一种不同于西方价值的特殊的亚洲价值 [52] 。

东亚的政体常有类似的特征。首先，它们重视经济发展甚于政治目标，优先考虑促进经济增长与繁荣，而不是扩大西方公民自由意义上的个人自由。这种非常实际的考虑在东亚和东南亚（南韩、台湾、香港、新加坡和马来西亚）的“虎”经济体中表现明显，中国 1970 年代

后建立起充满活力的市场经济也表明了这一点（尽管共产党仍然执政）。其次，人民多支持“强”政府，往往会容忍强势的执政党，普遍尊重国家权力。尽管由于低税收和相对较低的公共开支（通常低于 GDP 的 30%），这些国家没有多少空间去推行西方福利国家模式，但是人民仍广泛接受具有“父亲”形象的国家应该指导个人和公共的决策，制定国家发展战略。第三，与特征二相联系，由于儒家思想强调忠诚、纪律和义务，民众也普遍倾向于尊重领导人的权威。从西方的角度看，东亚政体因而隐约具有威权主义性格（有时候这种特点很明显）。最后，东亚地区非常重视共同体和社会的凝聚力——表现为家庭被赋予核心角色，结果是强调日本人所称的“群体思考”（group thinking），这势必会对吸收个人主义和人权等观念的空间构成限制——至少西方会这样理解。

东亚各政体之间的差别部分源自文化差异，中国人占绝大多数的台湾、香港和中国大陆，日本以及多族群的新加坡和马来西亚，在文化上有所不同。例如，新加坡计划将儒家的信条引入学校教育，但因害怕触犯马来西亚人和印度人而作罢。与此类似，马来西亚则一直蓄意地削弱华人的影响，试图巩固其与众不同的伊斯兰马来文化特点。另外一个因素是，尽管中国接受资本主义模糊了它与其他东亚政体的不

同，但肯定没有完全消除它们的差异。比如，中国盛行的“市场斯大林主义”（market Stalinism）与日本业已确立且成功的选举民主，形成鲜明对照。再有，其他东亚国家现已工业化并迅速城市化，而中国仍主要是一个农业国家。这也在某种程度上解释了不同的经济发展模式。日本与台湾和新加坡等“虎”经济体现在多靠技术创新以及重视教育和培训来推动经济增长，而中国在某些方面仍然靠其庞大的农村人口提供廉价和充足的劳动力。

伊斯兰政体

伊斯兰作为一支政治力量的崛起，深刻地影响了北非、中东和部分亚洲地区的政治。好战的伊斯兰团体在某些情况下对现存政权构成挑战，随着 1970 年代以来对马克思-列宁主义希望的幻灭，它们经常以城市贫民代言人自居。但在其他情况下，某些政权却按照伊斯兰路线进行建设或重建。沙特阿拉伯 1932 年以来一直属于伊斯兰教国家。伊朗 1979 年革命的结果，是建立了霍梅尼（Ayatollah Khomeini, 1900-1989）领导下的伊斯兰共和国，苏丹和巴基斯坦也紧随其后。在某些国家,如卡扎非统治的利比亚，对伊斯兰教更为个性化和具争议性的阐释变成了政治实践。

伊斯兰教不是且从来不纯粹是一个宗教。准确地讲，它是一种彻底的生活方式，为个人和民族规定正确的道德、政治和经济行为准则。“伊斯兰方式”建立在先知穆罕默德在《古兰经》中的教诲和传教中的“圣行”（Sunna）基础上，前者被所有穆斯林视为神的启示，后者根据的是先知自己的生活，是为虔诚的穆斯林所遵守的传统习俗。因此，政治伊斯兰主义旨在建立神权政治 [53] ，按照“高级”的宗教原则来安排政治和其他事务。不过，政治伊斯兰主义表现为明显不同的形式，从一端的原教旨主义到另一端的多元主义多种多样。

伊斯兰教的原教旨主义形态最常与伊朗相联系。霍梅尼在1989 年去世之前，领导着一套制度化的教士统治体系，该体系通过 15 名高级教士组成的伊斯兰革命委员会（Islamic Revolutionary Council）运作。伊朗建立了名为伊斯兰咨询会议（Islamic Consultative Assembly）的民选议会，但所有立法都要经宪法保护委员会（Council for the Protection of the Constitution）的批准，以确保与伊斯兰教义相符。拉夫桑贾尼（Hashemi Rafsanjani）在1990 年代采取了一些较为务实和淡化意识形态的措施，但伊斯兰教教法 [54] 作为法律与道德准则，继续在全伊朗得到严格遵行。革命原教旨主义势力又通过 1997-2001 年的阿富汗塔利班政权再次登台亮相，其特点是实行严格的神权

统治，将妇女排除在教育、经济和一般公共生活之外。尽管沙特阿拉伯保守的逊尼派政权较为温和，明显不同于伊朗什叶派的革命民粹主义，但仍具有类似的专制主义色彩，原教旨主义的影响仍不可小觑。

不过，穆斯林自己经常反对把任何伊斯兰政权划为原教旨主义，理由是这会使西方存在已久的对“奇异的”和“压制的”东方的偏见长期存在。马来西亚是伊斯兰教和政治多元主义相容的一个例子。伊斯兰教是马来西亚的官方国教，最高领导人既是宗教领袖，也是国家元首；该国推行“指导性”（guided）民主，首相马哈迪尔领导的“巫统”（UMNO）在多党制的框架内掌控马国政治。1981 年以来，马哈迪尔政府推行一种与明确的日本经济发展模式相结合的狭隘的伊斯兰和亲马来人战略。从 1988 年开始，由于司法独立的崩解，政治拘捕和强制新闻审查也紧随其后，威权主义 [55] 倾向又在马来西亚重新抬头。

军事政体

大多数政体受到政治、经济、文化和意识形态等因素的综合影响，但某些政体却通过操纵军权和进行系统压制而得以生存。军事政体（政权）在这种意义上属于较宽泛的威权主义

类型。军事威权主义在拉丁美洲、中东、非洲和东南亚最为普遍，但 1945 年后也在西班牙、葡萄牙和希腊出现。军事政体的主要特征，是根据某人在军事指挥链条中的位置来确定其政府领导职位。正常的政治和宪政安排常被搁置，表达反对声音的制度，如民选议会和新闻自由，不是被弱化就是被废除。

尽管所有军事统治都具有高度强制性，但它仍包括多种政体类型。在某些军事政体中，武装力量直接控制政府，最典型的就是拉美最常见的执政军官团[56]，这是一种集体性的军政府，核心是通常代表三军的军官指挥会议。军官团政体常以各军种和主要领导人之间的对立抗争为特征，结果是正式的权力职位往往相对频繁地变动。

第二种形式的军事政体，是军队支持的个人化专政。在这种情况下，一个人经常在意图制造克里斯玛型权威的人格崇拜的支持下，在军官团或政权中获得卓越地位，如 1974-1980 年希腊的帕帕佐普洛斯（Papadopoulos）上校，1973 年智利军事政变后的皮诺切特（Pinochet）将军，以及 1993-1998 年尼日利亚的阿巴查（Abacha）将军。在最后一种军事政体中，武装力量的忠诚同样是支持政权的决定因素，但军事领袖乐于幕后操纵。例如，1945 年后的巴西军队认识到继续保持文职和军职的界限将会增强政权的合法性。但是这种界

限区分可能会鼓动人民要求实行宪政和代议政治，压缩直接军事干预的范围，因而随着时间的推移，会促进多头政治发展的趋势。第 18 章将会更详细地讨论军事政体的这一特点。

总结

◆政府包括所有秩序性规则得以维系的机构，其中心特点是有能力制定和执行集体决策。但是政治体系或者政体则不仅包括政府机构和国家制度，而且还涵括这些机构与更大社会发生互动的结构和过程。

◆政治体系分类服务于两个目的。首先，它使比较成为可能，有助于在纷杂的事实中发现相似点和差异性，从而辅助我们理解事物。第二，它帮助我们评估不同政治体系的效能和成败。

◆政体可根据不同的基础进行分类。源于亚里士多德的“古典”分类，专注于宪政安排和制度结构，而“三个世界”的取向，则强调资本主义“第一世界”、共产主义“第二世界”和发展中国家“第三世界”三种政治体制在物质和意识形态方面的差异。

◆共产主义的崩溃和民主化的推进，使辨识

现代世界的政治轮廓更加困难，而传统的分类体系也陈旧落伍了。虽说所有的体系分类都只具有暂时的生命力，但我们仍可根据政体的政治、经济和文化特征在实践中的交错结合，来对其进行区别。

◆“历史终结”理论宣称历史已经结束，或者随着西方自由民主在全球范围的胜利而注定要结束。现代世界最普遍的政体形式的确是某种民主形式。然而，仍有证据表明政体类型变得更加复杂和多样，西方多头政体、新民主制、东亚政体、伊斯兰政体和军事政体之间存在着重要的差异。

问题讨论

▲亚里士多德的政体分类对于现代世界来说是否还有意义？

▲现在还存在类似“第三世界”这样的事物吗？

▲后共产主义政权在多大程度上丢弃了其共产主义传统？

▲为什么自由民主结构证明如此有效和成功？

▲西方多头制的民主程度如何？

▲儒教和伊斯兰教能否构成西方自由民主之外的一个可行选择，成为现代政体的基础？

第 3 章：政治意识形态

“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”

——卡尔·马克思，《关于费尔巴哈的提纲》（1845）

没有人能看到世界的本来面目，我们都只是透过理论、预设和假定的幔纱来了望世界的。从这个角度来看，观察和解释的活动是非常紧密地交织在一起的：我们在审视世界的时候，同时也赋予它某种意义。这种情况对于政治研究来说有着重要的意涵，尤其是它凸显出一点：有必要揭示出我们用来进行政治探究的预设和假定。在最深的层次上，这些假定源于一般的政治信条或传统，我们通常称之为“政治意识形态”。每种“主义”（自由主义、社会主义、保守主义、女性主义、法西斯主义等等）构成一个特殊的知识框架或范式，均对政治现实做出自己的解释——也就是其世界观。人们对意识形态的性质及其在社会生活中所扮演的角色（不管是好还是坏），也存在深刻的分歧。

本章的主要问题如下：

▲什么是政治意识形态？

▲每一种主要意识形态特有的主题、理论和原则是什么？

▲每种意识形态包含了什么样的对立传统和内部张力？

▲主要意识形态是如何随时间推移而演变的？

▲如何解释意识形态的兴衰？

▲意识形态已经终结了么？它是否会终结？

3.1 什么是政治意识形态？

意识形态 [57] 是政治分析中争议最大的概念之一。尽管该词目前往往在中性意义上使用，指已成型的社会哲学或世界观，但它在过去却有着非常负面或贬义的内涵。在其一度曲折的发展过程中，意识形态概念曾常被用作政治武器，谴责或批判对立的信条或学说。

“意识形态”一词由法国哲学家德·特蕾西（Destutt de Tracy,1754-1836）在 1796 年首次使用，指一种新的“思想的科学”（ideaology），试图以之揭示有意识的思想与观念的来源。特蕾西希望意识形态最终能享有与动物学和生物学等已确立科学相同的地位。到 19 世纪，马克思的著作赋予了该词另一种更为持久的含义。对马克思来讲，意识形态就是“统治阶级”的思想，因而维护阶级制度和剥削制度。马克思和恩格斯在早期著作《德意志意识形态》中这样写到：

统治阶级的思想在每一个时代都是占统治地位的思想。这就是说，一个阶级是社会上占统治地位的物质力量，同时也是社会上占统治地位的精神力量。支配着物质生产工具的阶级，同时也支配着精神生产的工具。（Marx and Engels，[1846]1970：64）

从马克思主义的观点来看，意识形态的主要特征在于它的虚假性：意识形态掩盖了所有阶级社会赖以建立的根本矛盾，从而欺骗和迷惑从属阶级。就资本主义而言，拥有财产的资产阶级的意识形态，在被剥削的无产阶级中培养一种错觉或者“虚假意识”(false consciousness)，以防止无产阶级认识到自己被剥削的事实。但马克思并不相信一切政治观点都具有意识形态特性，他认为自己试图揭示阶级剥削和压迫过程的著作就是科学的。在他看来，科学和意识形态、真理和谬误之间应有明显的区别。但在列宁和葛兰西等后期马克思主义者的著作中，这种区别却趋向模糊化，不仅有“资产阶级意识形态” [58] ，而且使用了“社会主义意识形态”或者“无产阶级意识形态”的概念。马克思也许会认为这些说法荒诞不经。

意识形态一词在自由主义者和保守主义者那里形成了其他的含义。两次世界大战之间出现的极权专制，促使卡尔·波普（Karl Popper）、塔尔门（J.L.Talmon）和汉娜·阿伦特等学者把意识形态看作确保顺从和服从的社会控制工具。冷战时期对该词的这种自由主义用法，在很大程度上以法西斯主义和共产主义为参照，将意识形态看作“封闭的”思想体系，该思想体系宣称垄断了真理，拒绝容忍反对的意见和不同的信念。与此相对，以坚定信奉个人自由为

基础的自由主义，还有一般赞同自由主义原则的思想，如保守主义和社会民主主义，显然不是意识形态。这些思想容许甚至支持自由辩论、反对和批评，因而是“开放的”。奥克肖特（Michael Oakeshott）等思想家在一种特别的保守主义的意义上使用意识形态一词，反映了质疑理性主义 [59] 价值的典型的保守主义不可知论（scepticism）——这种不可知论产生于世界在很大程度上超过人类心智理解的能力范围的信念。如奥克肖特所言，在政治活动中，“人类就象在无边无际且深不可测的大海上航行”。从这个视角来看，意识形态是一种抽象的“思想体系”，也就是扭曲政治现实的一套思想观念，因为它宣称要解释的事物，坦率地讲，是不可理解的。正因为这个原因，保守主义者传统上并不接受他们赞同一种意识形态的说法，而喜欢把保守主义描述成一种“意向”（disposition）或者“心灵的态度”（attitude of mind），信奉实用主义 [60] 、传统和历史。上述每一种意识形态用法都存在缺陷，因为它们都带有否定或贬义的意味，限制了该词的适用范围。换言之，这些用法将某些政治学说排除于“意识形态”范畴之外了。例如，马克思坚信自己的思想是科学，而非意识形态；自由主义者也不认为自由主义应被视为一种意识形态；而保守主义者则在传统上就断言自己信奉实用主义而非意识形态的政治理念。再有，这些意识形态的界定充

斥着某种政治学说的价值与方向。因此，一种包容性的意识形态定义（适用于所有的政治传统）应该是中性的，摈弃意识形态是“好”或“坏”、真或假、解放或压迫的观念。这也正是现代社会-科学意义上的意识形态含义具有的优点，即认定意识形态是一个行动导向（action-orientated）的信念体系，一套以某种方式指导或激励政治行动的相互联系的思想观念。

3.2 自由主义

任何对政治意识形态的阐述都必须从自由主义开始。这是因为自由主义事实上就是西方工业社会的意识形态，有时被描绘成为能够涵括多种对立价值和信念的元意识形态 [61] 。虽然自由主义直到 19 世纪早期才作为成熟的政治信条出现，但在此前的 300 年间，各种不同的自由主义理论和原则就一直处在逐渐发展过程中。封建主义瓦解，市场社会即资本主义社会取而代之，自由主义正是这一发展的产物，早期自由主义当然也就反映了正在崛起的工业中产阶级的期求。自由主义和资本主义自此就一直紧密联系（有人认为是内在地联系）在一起。早

期自由主义是一种政治学说，它抨击专制主义和封建特权，鼓吹立宪政府，后来又主张代议制政府。到 19 世纪早期，一种与众不同的自由主义经济信条形成了，它颂扬自由放任（laissez-faire）资本主义的优点，抨击任何形式的政府干预。这成为古典（或者说 19 世纪）自由主义的主要特点。19 世纪晚期以来，出现了一种社会自由主义，它更倾向于福利改革和经济干预。这种思想成为现代（或 20 世纪）自由主义的特有内容。

自由主义的要素

●个人主义：个人主义是自由主义意识形态的核心原则。它反映了一种坚持人类个体具有至高无上价值的信念，反对任何社会团体和集体组织的控制。人类首先且最主要地应被视为个体存在，这意味着他们具有同等的道德价值，拥有独立且独特的个性。因此，自由主义的目标，是建立一种个人能够成功和发展的社会，社会中的每个人都能尽其所能地追求他或她所设定的“良善”。人们由此认为自由主义具有道德上的中立性，因为它规定了一套允许个人做出自我道德决定的规则。

●自由：个人自由（freedom 或 liberty，两者可互换）是自由主义的核心价值，优先于平

等、正义和权威。这很自然地源于对个人的信仰，以及保证每个人都能按照自己的意愿或选择行事的期望。但自由主义者主张“法律之下的自由”，因为他们认识到一个人的自由可能成为他人自由的威胁，自由可能变成放纵。因此，自由主义者赞同的理想，是个人应享有最大可能的自由，但须与其他所有人所享有的同样的自由相一致。

●理性（reason）：自由主义者相信世界有一个理性的结构，它可经人类理智的运用和谨严的探究获得揭示。自由主义者由此确信，个人有能力按自身利益做出明智判断，并且在大多数情况下他们就是自身利益最好的判定者。这进一步促使自由主义者信奉进步[62]，相信人类能够通过辩论和讨论而不是血腥屠杀和战争解决冲突。

●平等：个人主义隐含着对基本平等的信仰，亦即认为个人“生而平等”——至少就道德价值而言如此。这反映在自由主义重视个人权利和资格，特别是法律平等（法律面前的平等）和政治平等（一人一票，票票等值）。不过，鉴于个人的资质和工作意愿不尽相同，自由主义者并不认同社会平等或结果的平等，而倾向于机会平等（同样的赛场），给每个人同等机会实现他们并不等同的潜能。因此，自由主义者支持“贤能统治”[63]原则，个人功绩（merit）大致反映其资质加辛勤工作。

●宽容：自由主义者相信宽容（也就是容忍，人们允许他人以自己并不认同的方式思考、言说和行动）既是个人自由的保障，也是社会富足发展的手段。他们相信，表现为道德、文化和政治多样性的多元主义是积极有益的，它保证所有信仰在思想的自由市场中接受检验，能够促进辩论和知识的进步。自由主义者还认为，对立的观点和利益之间能够达到平衡或自然和谐，这往往会降低不同思想间爆发水火不容的冲突的可能性。

●同意：在自由主义观点中，权威和社会关系应基于同意或自愿一致，政府因此必须以“被统治者的同意”为基础，该原则促使自由主义者拥护代议制和民主。与此类似，社会团体组织也应通过追求自我利益的个人自愿建立契约而形成。权威在这种意义上是“自下而上”产生的，有着深厚的合法性基础。

●宪政：虽然自由主义者认为政府是社会秩序和稳定的关键保证，但他们同时也意识到，政府可能沦为压制个人的暴政（“权力易于腐败”（阿克顿勋爵），因此他们信奉有限政府（limited government）的理念。这一目标可通过如下机制实现：①分散政府权力；②建立不同政府部门间的制衡（check and balance）机制；③制定包括人权法案的法典或“成文”宪法，规范国家与个人的关系。

古典自由主义

古典自由主义的核心主题，是信奉一种极端的个人主义。人类被看作自私自利且基本自立的动物。在麦克弗森（C.B.Macpherson，1962）所称的“占有性个人主义”(possessive individualism)中，人被认为是其自身及能力的所有者，对社会或其他个人没有任何义务。“消极”自由的观念支撑着这种原子论 [64] 的社会观，这种观念意味着不干涉，或不对个人施加不必要的外在限制。这意味着古典自由主义对国家和各种政府干预没有丝毫的热情。

用潘恩（Tom Paine）的话来讲，国家是“必要的恶”。之所以为“必要”，是因为国家至少确立了秩序和安全，能够保证契约执行；而之所以为“恶”，是因为国家将集体意志强加于社会之上，限制了个人的自由与责任。因此，古典自由主义的理想，是建立最小或“守夜人”性质的国家，其作用仅限于保护公民免受他人的侵害。在经济自由主义 [65] 中，对自由市场机制的坚定信仰，不受政府干预的经济运行最佳的信念支持着这一立场。因此，自由放任资本主义据认为能保障经济繁荣，维护个人自由；又因其以功绩来评判个人成败，而能够保障社会正义。

现代自由主义

现代自由主义的特征，是对国家干预持较为赞同的态度。在美国，人们甚至总是用“自由派”一词暗示对“大政府” [66] 而非“最小”政府的支持。这一转向的发生，是由于认识到工业资本主义只是造成了新的非正义，将大量民众弃于变化无常的市场中。在约翰·密尔 [67] 的著作影响之下，格林（T.H.Green, 1836-1882）、霍布豪斯(L.T.Hobhouse, 1864-1929)以及霍布森(J.A.Hobson, 1858-1940)等所谓新自由主义者，开始支持一种更广泛的“积极”（positive）的自由观。在他们看来，自由的意思并不只是不加干预，这种自由不过意味着饥饿穷困的自由而已；相反，自由应与个人的发展和成功相联系，也就是个人应有能力获得自我实现。

上述观点提供了社会自由主义，也就是福利自由主义的基础。这种自由主义的特点，是认识到国家干预——特别是社会福利——能够保护个人生活不受社会罪恶的损害，拓展自由的范围。1942 年英国的《贝弗里奇 [68] 报告》（*Beveridge Report*）将这些罪恶归为五类：匮乏、无知、怠惰、穷困和疾病。同样，现代自由主义也不再信奉自由放任资本主义，这在很大程度上是受到凯恩斯（J.M.Keynes）的影响，凯恩斯认为只有通过管理的或管制的资本

主义制度，将重要经济责任置于国家之手，经济的增长与繁荣方可维持。但是，现代自由主义者对集体性措施和国家干预的支持却一直是有条件的。他们关心那些确实无法自助而陷于困苦的弱者，目标是提升这些人的能力，使之能够重新为自身处境负起责任，做出自我道德选择。在对自由主义原则与福利及再分配[69]政治进行调和的现代尝试中，约翰·罗尔斯的影响最大。

3．3 保守主义

保守主义的思想与学说最早出现于 18 世纪晚期和 19 世纪早期，是对当时日益加快的经济与政治变革步伐的反动（在许多方面以法国大革命为标志）。从这种意义上讲,保守主义可在旧制度[70]中找到踪迹。为了对抗自由主义、社会主义和民族主义的发展所释发的压力，保守主义坚决捍卫当时已四面楚歌的传统社会秩序。不过从一开始，保守主义思想的内部分裂就非常明显。欧洲大陆出现的保守主义以约瑟夫·德·迈斯特尔（Joseph de Maistre,1753-1821）等思想家的著作为代表，其特点是十足的专制与反动，拒绝任何变革的

思想。另外一种较为谨慎和灵活，最终也更成功的保守主义形态在英国和美国得到发展，其特点是埃德蒙·柏克 [71] 所信奉的“为了保存而变革”（change in order to conserve）的思想。这一立场使保守主义能在 19 世纪在“同一民族”（One Nation）的家长式（paternalistic）旗帜下支持社会改革的事业。在英国，这一传统在 1950 年代发展到顶峰，当时的保守党接受了战后安排，提出了英国版本的凯恩斯主义社会民主方案。1970 年代以来，随着新右派的崛起，这种思想所受的压力越来越大。新右派激烈的反国家主义和家长主义的保守立场，在很大程度上吸收了古典自由主义的思想和价值。

保守主义的要素

●传统：保守主义思想的核心观念——“保存的渴望”，与人们对传统之益处的认识、对根深蒂固的习俗及历经时日的制度的尊重有着紧密的联系。根据这种观点，传统反映出了过去年代“经受了时间考验”的制度和活动所积累的智慧，为了当世和后代的福祉，它们应予保存。传统还有促进稳定和安全的好处，能够给个人一种社会和历史的归属感。

●实用主义：鉴于我们生活的世界具有无限的复杂性，保守主义者强调人类理性的有限

性，认为不能信任抽象的思想原则和体系，而应使信念深植于经验、历史和实用主义（后者最为重要）。所谓实用主义就是相信行动决定于实际的环境和目标，也就是由“发挥作用者”（what works）来决定。保守主义者更愿意将自己的信仰描述成为“心灵的态度”或“生活的取向”，而不是意识形态，但他们并不认为这就是无原则的机会主义。

●人类的不完美性：保守主义的人性观普遍比较悲观，认为人类是有限的、依赖性的和寻求安全的动物，愿意接近熟悉的、尝试过的和已验证过的事物，需要生活在稳定和秩序的共同体中。此外，个人在道德方面是败坏的，他们受到自私、贪婪和权力欲的玷染。因此，犯罪和无序的根源在于人类个体而不是社会，所以需要强势国家和严刑峻法维护秩序。

●有机体论：保守主义者并不认为社会是人类运用灵巧的心智设计的制品，而是在传统上视之为有机的整体或活生生的实体。社会决定于自然的需要，各种制度或者“社会结构”（家庭、地方共同体、民族等等）共同促进社会的健康与稳定。这个整体不是各个部分的简单组合堆砌。共享的（经常是“传统的”）价值和共通的文化也被认为是维系共同体和社会团结的关键所在。

●等级：在保守主义看来，一个有机社会当中，社会身份和地位的分层极为自然且不可避

免，这反映了不同的角色责任，如雇主与工人、老师与学生以及父母与儿女等的差异。不过，在这种观点看来，等级与不平等却未必会引发冲突，因为相互责任与义务会使社会凝聚起来。由于一个人的“生活境遇”在很大程度上取决于运气和出身，富人和特权阶层有一定责任去照顾较穷困者。

●权威：保守主义者坚持认为，权威在某种程度上总是“自上而下”行使的，它为那些因缺少知识、经验或教育而无法根据自身利益明智行事的人提供领导、指导或支持（例证之一就是父母对孩子的权威）。虽然“自然贵族”[72]的观念曾一度盛行，但权威和领导现在更多地被视为经验和训练的产物。权威的优点在于它是社会凝聚力的源泉，使人们清楚地认识自我和人们对自身的期望。因此，自由必与责任共存，它相当程度上包含对责任和义务的自愿接受。

●财产：保守主义者认为财产权至关重要，因为它赋予人们安全感，使人们获得不依赖政府的自立手段，鼓励他们尊重法律及他人财产。财产也是人格的外在表现，人们会从其所拥有之物（房产、汽车等等）中来认识自身。然而，财产权既涉及权利也包含义务。这样，我们在某种意义上只是财产的监护人，它可承继自前代（祖产），也可荫庇及后世。

家长式保守主义（paternalistic conservatism）

家长式保守主义与有机体、等级和义务等原则完全一致，因此可以认为是从传统保守主义发展而来。家长主义（家长式统治，paternalism）往往能追溯到本杰明·迪斯累里[73]（Benjamin Disraeli，1804-81）的早期著作中，它融合了谨慎与原则（prudence and principle）的要素。迪斯累里警告当时英国面临着分裂为“富人与穷人两个民族”的危险，非常担心社会革命的爆发。该警告等于向自私自利的特权阶层发出呼吁，他们需要认识到“自上而下的改革”比“自下而上的革命”要可取。这一讯息的基础，是源于新封建理念（如“贵族责任”[74]）的义务和社会责任原则的诉求。在这种观点看来，义务事实上就是拥有特权的代价；为了社会凝聚和团结的更大利益，权势和有产者负有关照境遇较差者的责任。由此形成的一个民族原则，就是所谓“托利党人”（Tory）立场[75]的基础，它所反映的与其说是社会平等的理想，毋宁说是一种有机平衡（也就是一个凝聚和稳定的等级结构）的构

想。

一个民族的传统不仅含有社会改革的倾向，而且还带有对经济政策的基本务实态度。1950年代英国的保守主义者，如哈罗德·麦克米伦（Harold Macmillan, 1894-1986）、R.A.勃特勒(R.A.Butler, 1902-82)以及麦克劳德(Lain Macleod, 1913-70)等，所采取的“中间路线”清楚地显示这一点。该路线避开了经济组织的两种意识形态模式：一个是自由放任资本主义，一个是国家社会主义和中央计划经济。这些保守主义者排斥前一种模式的原因，在于它给所有人带来自由的同时，也使社会团结无法实现，并对弱势群体相当不利；他们之所以拒绝后一种模式，是因为它造就了磐石一统的国家，摧毁了一切的自主和进取精神。所以，解决问题的方案就落脚在融合市场竞争和国家管理的优点上来（“不具私利的私人企业”——哈罗德·麦克米伦语），根据“发挥作用者”来调整国家与个人之间的平衡。1945 年后，欧洲大陆的保守主义者也得出了非常相似的结论，他们接受了“基督教民主”（Christian Democracy）的原则，该原则主要是从德国基督教民主党（German Christian Democrats）的“社会市场”哲学发展而来。这种哲学强调私人企业和竞争的优点，主张市场策略；但另一方面这种哲学也认为，通过市场策略实现的经济繁荣，应用来增进更广泛的社会大众的利益，因此它还

兼有社会的性质。

新右派（The New Right）

新右派代表着保守主义思想中的一个新起点，实际上是1945 年后转向国家干预以及自由主义（或进步主义）社会价值传播的某种反革命。新右派理念发端于 1970 年代，战后繁荣的结束标志着凯恩斯主义社会民主的明显失败，同时人们也越来越对社会分裂及权威衰落感到忧虑。新右派在英国和美国影响最大，1980 年代两国分别出现的撒切尔主义（Thatcherism）和里根主义（Reaganism）清楚地表达了这种思想。新右派思想在使社会经济组织形式普遍从国家导向转为市场导向中影响更广,甚至遍及全球。新右派尝试结合两种不同的传统（一般称为“新自由主义”和“新保守主义”），但没有构造出统一和系统的哲学体系。不过，两种传统虽然存在政治和意识形态的张力，却可以共同支持一个强大但最小国家的目标，用安德鲁·甘布尔（Andrew Gamble, 1981）的话讲就是“自由经济加强大国家”。

新自由主义（**Neoliberalism**）

新自由主义是古典政治经济学的新版本，由弗里德里希·冯·哈耶克[76]（Friedrich von Hayek）和密尔顿·弗里德曼（Milton Friedman）等自由市场经济学家以及罗伯特·诺齐克等哲学家发展而成。新自由主义的核心支柱是市场原则和个人主义，首要目标是要求“退回国家的边界”，相信不受干预的市场资本主义会带来效率、增长和普遍繁荣。这种观点认为，国家那“不散的阴魂”（dead hand）会消磨人们的进取心，阻碍企业发展；政府不管怀有多么良好的意愿，都会毫无例外地对人类事务具有破坏效果。自由主义新右派对所有权政治（politics of ownership）的关注反映了这种观点，他们偏爱私有企业，排斥国有企业和国有化政策，简单说来就是认为“私即好，而公即坏”。此观点与一种粗浅的个人主义（rugged individualism）形态相联系，正如玛格利特·撒切尔所言，“个人及其家庭就是社会，除此之外别无它物”。保姆国家[77]据认为是在培养一种依赖文化，侵蚀了市场中的选择自由。新自由主义相信自助、个人责任以及企业家精神的价值；人们也普遍认为全球化进程能够推动这种理念的实现，有些人称之为新自由主义全球化。

新保守主义（neoconservatism）

新保守主义重申了 19 世纪的保守社会信条。保守的新右派最为期望的，是恢复权威并重返传统价值，主要是那些和家庭、宗教和民族有关的价值取向。权威据认为会保障社会稳定，理由是它能够造就纪律与尊重；而共同的价值与文化则据信能够促进社会团结，使文明社会成为可能。因此，新保守主义的敌人是纵溺 [78] ，这是一种自我崇拜和“做自己喜欢的事情”的时尚，据认为是 1960 年代的价值。事实上，美国许多自诩为新保守主义者的人士曾经是自由派，他们对肯尼迪·约翰逊时代的激进改革已失去了幻想。新保守主义的另一面，是对多元文化和多宗教社会的出现表示忧虑，因为据认为这将引发冲突并造成社会的内在不稳定。这一立场也往往和狭隘的民族主义有关，它怀疑多元文化主义（multiculturalism），对影响渐大的联合国和欧洲联盟等超国家机构心存芥蒂。

3．4 社会主义

社会主义思想可以追溯到 17 世纪的平等派 [79] 和掘地派 [80] ，或者托马斯·莫尔的《乌托邦》，甚至柏拉图的《理想国》，但社会主义作为一种政治信条直到 19 世纪早期才逐渐形成。它的发展是对工业资本主义出现的反应。

社会主义最初代表的是工匠和手工业者的利益，这些人受到当时工厂生产扩张的威胁，但很快便和不断增长的工人阶级——即所谓早期工业化的“工厂饲料”（factory fodder）——有了联系。最初的社会主义带有原教旨主义、乌托邦和革命的性格，目标是废除以市场交换为基础的资本主义经济，代之以通常建立在公有制基础上的社会主义社会。这种社会主义最有影响的代表人物是马克思，他的思想奠定了 20 世纪共产主义体制的基础。

从 19 世纪晚期开始，一种改良主义的社会主义传统出现了，它反映了当时由于工作条件的改善、工资的提高以及工会和社会主义政党的壮大，工人阶级已逐渐融入了资本主义社会。这种社会主义宣称，走“议会道路”就会和平、渐进、合法地过渡到社会主义。改良社会主义有两个渊源，一是伦理社会主义的人文主义传统，以罗伯特·欧文、查尔斯·傅立叶和威廉·莫里斯（William Morris, 1854-96）等思想家为代表；二是主要由爱德华·伯恩施坦（Eduard Bernstein）发展的修正主义 [81] 的马克思主义。

在 20 世纪的大部分时期，社会主义运动分裂为两个对立阵营。革命的社会主义者以列宁和布尔什维克为代表，自称为共产主义者；而改良社会主义者在宪政框架内进行活动，主张社会民主主义。两个阵营的对抗不仅集中在实

现社会主义的最恰当手段方面，而且对社会主义目标的性质本身也有着不同的理解。社会民主主义者背离了公有制和计划经济等原教旨主义原则，主张以福利、再分配和经济管理等政策重塑社会主义。这两种社会主义形态在 20 世纪后期都遇到了空前危机，有些人甚至宣称社会主义已经死亡，并且后社会主义社会已经出现。这一过程中最具有戏剧性的事件，是 1989-1991 年东欧革命引发的共产主义崩溃；而社会民主主义不断从传统的原则退却，有人因此认为它与现代自由主义已经别无二致了。

社会主义的要素：

●共同体：社会主义的核心观念，是认为人类是一种与共同人性的存在相联系的社会动物。诚如诗人多恩（John Donne）所言，“无人可自成一岛；众人皆为大陆之一块，主体之一部”。这里指的就是共同体的重要性，同时还彰显出社会互动以及社会团体和集体组织中的成员资格在很大程度上塑造了个人的个性。社会主义者偏向于强调后天培养高于先天禀赋，并从社会因素而非固有资质方面来解释个人的行为。

●博爱（fraternity）：由于人类具有共同的人性，他们因一种同志友谊或博爱紧密地联系

在一起（fraternity 的字面意思是“兄弟情谊”，但可扩展到全人类）。社会主义者由此偏爱合作而非竞争，倾向集体主义而非个人主义。根据这种观点，合作使人们能够利用集体的力量，并强化共同体的联结纽带；而竞争则使每个人处于相互斗争的地位，埋下怨恨、冲突和仇视的种子。

●社会平等：平等是社会主义的核心价值。社会主义有时候被描绘成某种平等主义（egalitarianism）——即相信平等具有最高价值。社会主义者尤为强调社会平等的重要性，重视与机会平等）相对的结果的平等。他们相信，一定的社会平等是社会稳定和团结的基本保障，能够鼓励个人认同其所属的人群，也会提供实现法律和政治权利的基础。

●需求：主张平等也反映了社会主义者的如下信念，物质利益应该以需求而不是简单地以功绩或劳动成果为基础进行分配。这一原则的经典表述见于马克思的共产主义分配原则：“各尽所能，按需分配”。它显示出社会主义者相信基本需求（饥渴、住所、健康和个人安全等等）的满足，是人类能够有价值地生存和参与社会生活的前提。但是很明显，按需分配需要精神鼓励的推动，而不能只是物质刺激。

●社会阶级：社会主义常与一种阶级政治相联系。首先，社会主义者倾向于根据收入或财富分配解析社会，把阶级看成一个重要（通常

是最重要的）的社会分群标准。其次，社会主义在传统上与被压迫和被剥削的工人阶级（不管定义怎样）的利益相连，认为工人阶级是社会变革（甚至社会革命）的原动力。但阶级的分裂是可以弥合的，因为社会主义的目标就是要彻底消除经济和社会的不平等，或者要在相当程度上降低这种不平等。

●公有制：人们对于社会主义和公有制的关系一直争议很大。有人把公有制看成社会主义的目的本身，而另外一些人则认为它只是实现普遍平等的手段。社会主义主张公有制（苏联式的国家集体化，或是选择性的国有化[“混合经济”]），是想利用物质资源服务于公共利益，认为私有制会助长自私、贪婪和社会分裂。当代社会主义已不再局限于所有制政治的狭隘关注了。

马克思主义

马克思主义作为一种理论体系，是自由理性主义（liberal rationalism）的首要替代选择，后者支配着现代西方的文化和精神探究。作为一种政治力量，马克思主义表现为国际共产主义运动，被视为西方资本主义的主要敌人（至少在 1917 到 1991 年间是这样）。这凸显了在对待马克思主义时的主要难题：作为一种社会

哲学的马克思主义是由马克思和恩格斯的经典著作发展而来，它与 20 世纪的共产主义现象有所不同，后者在许多方面都偏离和修正了经典的原则。因此，20 世纪末共产主义的崩溃并不证明马克思主义作为一种政治意识形态的死亡；马克思主义（现已同列宁主义和斯大林主义相分离）甚至会因此获得新生。问题在某种程度上来自马克思著作本身，这些著作涉及面极广并且性质复杂，有人把马克思[82]当作经济决定论者，而同时又有人认为他是人道主义的社会主义者。人们发现了他的早期和晚期著作的差异，往往用“青年马克思”和“成年马克思”表示其中的不同。但有一点很明显，马克思相信自己创立了新的科学的社会主义，主要关注的是发现社会和历史发展的性质，而不仅仅对资本主义进行了本质上的道德批判。马克思的思想和理论通过其终生合作者恩格斯、德国社会主义领导人卡尔·考茨基以及俄国理论家普列汉诺夫（Georgi Plekhanov，1856-1918）等人的著作得以传播，在其去世后影响日广。正统的马克思主义（orthodox Marxism），一般称为辩证唯物主义[83]（该词由普列汉诺夫发明，而不是马克思），后来成为苏联共产主义的基础。这种“庸俗”的马克思主义无疑比马克思自己的著作更加强调机械论和历史决定论。

马克思主义的要素：

●历史唯物主义：马克思主义的哲学基石是恩格斯所称的“唯物史观”。它强调经济生活以及人们生产和再生产其生活资料的条件的重要性。马克思认为，本质上由“生产方式”(也就是经济制度)构成的经济“基础”，影响或决定意识形态和政治的“上层建筑”。这表明可以根据经济和阶级因素解释社会和历史的发展。后来的马克思主义者将历史唯物主义描述成为一种机械的关系，意味着经济规律不以人的意志为转移地推动历史前进。

●辩证的变化：马克思遵循黑格尔的观点，相信历史变化的动力是辩证的，是一个对立的力量互动达到一个更高发展阶段的过程。这种辩证关系在唯物主义中意味着历史发展是表现为阶级对立的“生产方式”内在矛盾的结果。正统马克思主义（辩证唯物主义）将辩证法描述成决定自然和人类进程的非人格化力量。

●异化 [84] ：异化是马克思早期著作中的一个中心原则。在资本主义条件下，异化过程使劳动力沦为简单商品，工作变成毫无个性的活动。在这种观点看来，工人与他们的劳动产品、生产过程、其他工人伙伴，以及最终与其作为有创造力的社会存在自身相异化分离。所以非异化劳动是人类完善和自我实现的根本源泉。

●阶级斗争：资本主义社会的核心矛盾源于

私有财产的存在，它造成了资产阶级（“生产资料”的所有者）和无产阶级（没有自己的财产，靠出卖劳动力谋生，proletariat 字面意思就是“工资奴隶”）的分裂。资产阶级是“统治阶级”，他们不仅通过掌握财富获取经济权力，而且利用国家的代理人行使政治权力，还因为其思想是当时的“统治思想”而掌握意识形态权力。

●剩余价值：资产阶级和无产阶级之间有着不可调和的冲突，反映出资本主义制度下无产阶级受到强迫和系统剥削的事实。马克思认为，所有价值都来自在产品生产中耗费的劳动。这意味着在追求利润的驱使下，资本主义企业只付给工人少于其劳动价值的工资，从他们身上榨取“剩余价值”。资本主义有着内在的不稳定性，因为无产阶级不可能永远忍受剥削和压迫。

●无产阶级革命：马克思相信资本主义必然灭亡，无产阶级是它的掘墓人。根据他的分析，资本主义将面临一系列的日益严重的生产过剩危机，促使无产阶级产生革命的阶级意识[85]。马克思宣称无产阶级革命是不可避免，并预言革命将会通过夺取生产资料控制权的自发起义而发生。但他在晚年也开始思考向社会主义和平过渡的可能性。

●共产主义：马克思预测无产阶级革命后将会进入一个过渡“社会主义时期”，这个时期需

要“无产阶级专政”来镇压被剥夺者(资产阶级)反革命行动。但当阶级对抗减弱并且完全意义上的共产主义社会开始形成时，无产阶级国家将会完全“消亡”。共产主义社会将会是无阶级社会，在这个社会中，财富由所有人公有，“为需要生产”的制度取代“商品生产”制度，后者能满足真正的人类需要。这样一来，“人类的前历史阶段”将会结束，人类第一次能够决定自己的命运，实现自己的全部潜能（“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”[86]）。

正统共产主义

马克思主义在实践中与苏联共产主义的经验，特别是两位开国领导人列宁和斯大林[87]的贡献密不可分。的确，20 世纪共产主义最好被理解为一种马克思-列宁主义，也就是经列宁主义的理论和学说修改了的正统马克思主义。列宁对马克思主义的主要贡献是他的革命政党(或先锋队政党)的理论。这反映了列宁担心革命的无产阶级在资产阶级思想和信仰欺骗下，不能超越“工团意识”——即仅希望改善生产和生活条件,而不是推翻资本主义,从而无法认识到自己的革命潜力。因此，用马克思主义武装起来的革命政党，需要成为“工人阶级的先锋队”；这是一种新型政党，不是群众政党，是由具有献身精神的职业革命家构成的组织严密的政党，

它有能力进行意识形态的领导。这种新型政党以自由讨论和一致行动相结合的民主集中制原则为组织基础。1917 年列宁领导的布尔什维克在俄国掌握政权之后，作为先锋队政党进行领导，宣称为了无产阶级的利益开展活动。这样，无产阶级专政在实践中成为共产党专政（1918 年布尔什维克党更名为共产党），共产党成为苏联一党国家内的“领导和指导力量”。

与 1917 年布尔什维克革命相比，1930 年代斯大林的“二次革命”对苏联的影响更为深刻。在改造苏联社会过程中，斯大林创造了一种正统共产主义的模式，1945 年后的中国、朝鲜、古巴以及整个东欧学习的都是这种模式。斯大林的转变，主要来自他最为重要的意识形态创新——“一国建成社会主义”的思想，宣称无须国际范围的革命苏联也能“建设社会主义”。所谓的经济斯大林主义开始于 1928 年实施的第一个五年计划——迅速彻底地消灭了私有企业，随后又进行了 1929 年的农业集体化。这样，所有资源都掌握在了国家手里，支配中央计划体系的国家计划委员会（Gosplan）也成立了。

斯大林时代在政治方面的变化也相当剧烈。在 1930 年代，斯大林进行了一系列的政治迫害，清除了来自党内、国家官僚机构和军队的所有反对势力和声音，把苏联改造成为个人专政的国家。结果，斯大林利用系统的恫吓、压制和恐怖手段，将苏联带入了极权专制的泥

沼。1953 年斯大林去世后，正统共产主义较为残暴的一面没有延续下去，但列宁主义政党（等级组织和纪律）和经济斯大林主义（国家集体化和中央计划经济）的核心原则一直顽固地抗拒着改革 [88] 的压力。戈尔巴乔夫推动的改革进程（1985-91）凸显了这一局面，而该进程只是成功地暴露了计划经济体制的缺陷，将长期受压制的政治力量释放了出来。这些改革措施最终将苏联共产主义抛入了托洛茨基在截然不同之环境下所称的“历史的垃圾堆”。

现代马克思主义

西欧形成了更复杂和深奥的马克思主义形态。与机械的、公开声称具有科学性的苏联马克思主义相比，西方马克思主义往往受到黑格尔的思想以及马克思早期著作所强调的“人是创造者”的影响；换言之，人类被认为是历史的创造者，而不简单地是受非人格化的物质力量控制的傀儡。西方马克思主义者坚持认为，经济、政治、物质生活环境与人类能力之间的相互作用，决定着人们自身的命运，这种观点使他们得以摆脱“经济基础-上层建筑”机械论的束缚。西方马克思主义因此有时又被称为新马克思主义。这表明他们不愿再把阶级斗争当作社会分析的起点和终点。

匈牙利马克思主义者乔治·卢卡奇（Georg

Lukacs, 1885-1971）是最早将马克思主义阐释为人道主义哲学的思想家之一。他强调“物化”过程，在此过程中，资本主义使工人非人性化，将之沦为消极客体或可出售商品。安东尼奥·葛兰西[89]在其《狱中札记》（*Prison Notebook*,1929-35）中强调，资本主义在很大程度上并不只利用经济统治来维系，它还依靠政治和文化的因素。葛兰西称之为意识形态“霸权”。所谓的“法兰克福学派”形成了另一种明显带有黑格尔色彩的马克思主义，该学派主要人物有提奥多·阿多诺（Theodor Adorno, 1903-69）、马克斯·霍克海默（Max Horkheimer; 1895-1973）与赫伯特·马尔库塞[90]（Herbert Marcuse）。该学派理论家融合了马克思主义政治经济学、黑格尔哲学以及弗洛伊德心理学，建立了人们所称的“批判理论”，对 1960 年代的新左派影响很大。稍晚一代的法兰克福学派成员还有哈贝马斯（Jurgen Habermas）。

社会民主主义

社会民主主义缺少古典自由主义和原教旨社会主义那样的理论一致性；古典自由主义信奉市场，原教旨社会主义主张公有制，而社会民主主义则主张在市场与国家、个人与共同体之

间保持平衡。社会民主主义是两方面妥协的产物：一方面，它同意资本主义是唯一可行的财富创造机制；另一方面它又期望根据道德而非市场的原则来分配财富。对社会主义者而言，皈依市场是个困难、有时甚至很痛苦的过程，这更多地取决于实际环境和选举优势，而不是意识形态信仰。在 20 世纪早期，我们可以在德国社会民主党的改良主义转向——特别是在爱德华·伯恩施坦 [91] 等修正主义的马克思主义者影响下的变化中看到这种过程的发展。在1959年的巴登·歌德斯堡（Bad Godesburg）大会上，德国社会民主党正式放弃马克思主义，接受了"尽可能采用竞争，必要时诉诸计划"的原则。那些伦理或"乌托邦"倾向的社会主义政党也发生了类似变化，这类政党从未把马克思主义当作自己的理论基础。如英国工党，最初信奉" 渐进主义的必然性"（the inevitability of gradualism），但从 1950 年代开始，该党以平等而不是国有化为出发点重塑了它的社会主义（Crosland, 1956）。

当代社会民主主义思想的首要特征，是关心社会中的劣势者——弱者和易受侵害者。我们有理由认为，社会民主主义不能仅限于社会主义传统；它可能吸收如下思想：社会主义对于同情和共同人性的信仰，自由主义的积极自由和机会平等的诉求，或者保守主义的家长式义务和关爱意识。不管来源如何，社会民主主义

都是在福利主义、再分配以及社会正义的原则基础上阐明的。二战之后，凯恩斯主义社会民主主义为人们广泛接受，它显然想借用国家干预使资本主义人性化。凯恩斯主义的经济政策据信能够保证充分就业，混合经济将有助于政府管制经济活动，由累进税提供资金的全面福利政策会缩小贫富差距。然而，经济增长的衰退以及至少在发达工业社会出现的“满意的多数”（contented majority），使社会民主主义开始了进一步修正的过程。

社会民主主义的社会主义特征在某种程度上早已受到怀疑。例如，有些社会主义者将“社会民主主义”用作漫骂的语言，意指毫无原则的妥协甚至背叛。另外一些人，如安东尼·克罗斯兰（Anthony Crosland, 1918-77），则认为，社会主义者必须接受变化中的历史现实，从而也乐于吸收约翰·罗尔斯 [92] 等自由主义理论家的思想。到 1980 和 1990 年代，社会民主主义的退却更为明显。此中原因多种。第一，阶级结构的变化，特别是专业职位和文员职位的增长，意味着服务于传统工人阶级利益的社会民主主义政策无法有效地争取选票。第二，全球化使所有具体的国家经济管理形态(如凯恩斯主义)多余无用。第三，国有企业和经济计划已证明没有效率(至少在发达国家如此)。第四，共产主义的崩溃不仅使人们不再相信国家集体化，而且也损害所有“自上而下”的社会主义模式在

精神和意识形态方面的信誉。在此背景下，政治人物和政治思想家支持意识形态的“第三条道路”变得越来越时髦了。

第三条道路

第三条道路 [93] 一词相当模糊含混，其解释也五花八门，原因在于它吸收了多种不同的意识形态传统，包括现代自由主义、“一个国家”的保守主义以及已经现代化的社会民主主义。不同国家形成的第三条道路方案也不尽一致，美国的新民主党人和克林顿、英国的新工党人和托尼·布莱尔，以及德国、挪威、意大利和新西兰都推动着第三条道路朝不同的方向发展。但我们仍然可从中总结出第三条道路的某些特有主题。其一，第三条道路相信社会主义，至少是那种自上而下国家干预的社会主义，已经不复存在——除了 1995 年修改后的英国工党党章第四款所指的“能动的市场经济”，已别无选择。第三条道路由此普遍地接受全球化，并相信资本主义已经演变为一种高度重视信息技术、个人技能以及劳动力与企业灵活性的“知识经济”。第三条道路的特点之二，是与新自由主义相比，他认为政府具有极为重要的经济和社会作用。不过这种作用较为集中，专注于通过强化教育和技能来提高国际竞争力，

巩固共同体和市民社会以抑制市场资本主义产生的压力。在这种意义上，第三条道路的立场属于一种自由社群主义；其“新个人主义”要求保持权利与 企业家精神 [94] 、社会义务与道德责任之间的平衡。

第三条道路政治的最后一个特点，是它已与社会主义的平等主义（被视为一种“拉平”[levelling]的原则）决裂，转而主张自由主义的机会平等和贤能统治的理念。典型的第三条道路政治家赞同福利改革，既反对自由主义过于重视“自立”，也不同意社会民主主义推崇的“从摇篮到坟墓”的福利政策，而欢迎一种基本的现代自由主义信念——“帮助人们自助”。第三条道路由此赞同所谓“工作福利制国家”（workfare state），也就是国家对失业者的补助或教育支持，须以个人寻找工作并走向自立为条件。另一方面，批评者认为，第三条道路是自相矛盾的，它在认同市场之能动性的同时，还想戒除其社会分裂倾向；或者认为它远非以左派为中心的计划，而完全转向了右派一边。可例如，人们指责第三条道路接受了新自由主义的框架，特别是支持全球资本主义；或认为它附和了社群主义要求强化家庭地位的立场，赞成严酷的法律和治安政策，从而支持一种缓进的威权主义。

3.5 其他意识形态传统

法西斯主义

自由主义、保守主义和社会主义属于 19 世纪的意识形态，法西斯主义则是 20 世纪的新事物。有人会说它是两次世界大战之间的特有现象。法西斯主义的各种信仰可回追到 19 世纪晚期，但第一次世界大战及其余波——特别是这段时期战争与革命之高度交融混杂的状态——方使之熔合成型。法西斯主义的两个主要表现，是 1922-44 年墨索里尼在意大利的法西斯专政和 1933-45 年希特勒 [95] 在德国的纳粹统治。到 20 世纪最后几年，共产主义崩溃后出现了经济危机和政治不稳定局面，新法西斯主义和新纳粹又有所抬头。

法西斯主义在许多方面都与法国大革命以来支配西方政治思想的理念和价值背道而驰，用意大利法西斯的口号来说就是“1789 死了”。理性主义、进步、自由和平等的价值被颠覆，代之以斗争、领袖、权力、英雄主义和战争的口号。从这种意义上讲，法西斯主义具有一种“反特征”（anticharacter），它在基本上由所反对的东西界定：它是一种反资本主义、反自由主

义、反个人主义以及反共产主义等意识形态的形式。不过，法西斯主义的核心，贯穿着有机统一的民族共同体的观念，“从统一整体中获得力量”的信念反映了这一点。因而从本义来讲，个人无足轻重；个体认同必须彻底纳入到共同体或社会团体的认同之中。法西斯的理想是培养“新人”，即为义务、荣誉和自我牺牲所激励的英雄，他随时为民族或种族的荣耀献身，并无条件地服从最高领袖。

并非所有法西斯主义者的想法都一样。意大利法西斯主义基本上是一种极端形式的国家主义，要求绝对地尊重忠诚于“极权”国家。如法西斯主义哲学家金泰尔（Gentile，1875-1944）所言，“万物皆从于国家；无物可反对国家；无物可外在于国家”。而德国的国家社会主义，则在很大程度上是以种族主义为基础的。它的两个核心理论是雅利安主义（Aryanism，信奉日尔曼人是“优等民族”并注定统治世界的思想）和一种恶毒的反犹太主义（anti- Semitism），后者把犹太人描绘成本质上邪恶的种族，必须予以灭绝（“最终解决”（Final Solution）的说法表达了这种观点）。

无政府主义

秉持无政府主义理念的政党从未成功地赢得

权力（至少在国家层次如此），这在政治意识形态当中颇为与众不同。但直到 20 世纪早期，无政府主义运动在西班牙、法国、俄国和墨西哥等国的势力却很强大，无政府主义的思想也不断挑战传统上认为法律、政府和国家是有益或不可或缺的观点，从而促进了政治的思考和讨论。无政府主义的核心思想，是相信所有形式的政治权威，特别是国家的形态，都是有害且不必要的（无政府——anarchy——的字面意思就是“无需统治”）。无政府主义偏爱无国家的社会，自由的个人在这种社会中通过自愿的契约和合作管理自身事务。这一观念的发展建立在两种对立的传统之上：自由主义的个人主义和社会主义的社群主义。无政府主义可以理解为自由主义和社会主义的交叉点，同时具有极端自由主义（ultraliberalism）和极端社会主义（ultrasocialism）特点的形态。自由主义反对国家的理由是基于个人主义以及人们对自由和选择最大化的期望。与自由主义者不同，个人主义的无政府主义者，如威廉姆·戈德温（Weilliam Godwin，1756-1836），相信自由和理性的人类能和平且自发地处理他们的事务，政府则只是毫无必要的强制。现代个人主义者通常以市场来解释国家权威缺失的情况下社会如何调节的问题，推演出了极端的自由市场经济——无政府资本主义（anarchocapitalism）。人们更普遍认可的无

政府主义传统，则吸收了共同体、合作、平等和公有制等社会主义的思想。因此，集体主义的无政府主义者强调人类有能力实现团结一致，这种能力源于我们具有社会性的、合群的以及本质上乐于合作的天性。法国的无政府主义者蒲鲁东（Pierre-Joseph Proudhon）在此基础上提出了所谓的互助论（mutualism），相信自主的农民、工匠和手工业者组成的小共同体，可利用一套公平和平等的交换体系来安排他们的生活，从而避免资本主义的非正义和剥削。其他无政府主义者，如俄国的克鲁泡特金（Peter Kropotkin），提出了一种无政府共产主义（anarchocommunisim），其中心原则是公有制、分权和自我管理。

女性主义

女性主义的愿望早在古代中国社会就已有表达，但玛丽·沃斯通克拉夫特所著《为女权辩护》（*A Vindication of the Right of Women*，Marry Wollstonecraft, 1792）一书的出版，才首度使之有了成熟的政治理论支持。确实，直到 1840 和 1850 年代，随着妇女争取选举权运动的兴起，女性主义思想方较广地为人所知，此即所谓“第一波女性主义”。到 20 世纪早期，绝大多数西方国家中的女性获得了选举权，妇

女运动此前的主要目标和组织原则不复存在。“第二波女性主义”1960 年代兴起，它表达的是日益壮大的妇女解放运动（WLM）的更激进、有时是革命性的要求。女性主义的理论学说繁杂不一，不过其共同特点都是期望提高——不管通过什么手段——妇女的社会地位。因此，女性主义的基本主题是，首先，社会以性别不平等为特征；其次，这种男性权力结构能够也应该被推翻。

我们至少可以发现三种不同的女性主义传统。沃斯通克拉夫特[96] 与贝缔·弗里丹（Betty Friedan）等自由主义的女性主义者，倾向于根据社会中权利和机会的不平等分配来理解女性的从属地位。这一类“平权女性主义”（equal-rights feminism）实际上是改良主义，它更加关注“公共”领域的改革，也就是希望提高女性的法律和政治地位，增加受教育和事业成功的机会，她们对重新安排“私人”或居家生活兴趣不大。相形之下，社会主义的女性主义者则通常强调女性从属地位与资本主义生产方式之间的联系，将注意力引向女性被束缚在家庭和居家生活的经济意义，比如，女性使男性工人摆脱了家庭劳动的压力，她们培养和帮助教育资本主义工人的下一代，还是劳动力储备军。

第二波女性主义不同于上述两者，它主要是并非源于传统政治学说的女性主义批判兴起的产物，这就是激进女性主义。激进女性主义者

相信，性别的分裂是社会上最根本和政治上最重要的分群。在她们看来，所有社会——不论历史上还是当代——都以家长制（patriarchy）为特征，也就是如凯特·米莱特（Kate Millett,1969）所言的“占民众半数的女性受到另一半男性控制”的制度。她们因此主张有必要进行一场性别革命，这场革命将会重构个人、家务和家庭生活。激进女性主义的典型口号由此就是“个人的就是政治的”。只有极端激进女性主义，才将男人说成“敌人”，才认为女性有必要脱离男性社会，该立场有时候以“政治女同性恋主义”（political lesbianism）的形态表达出来。

环保主义

环保主义常被看成一种与 20 世纪晚期出现的生态运动或绿色运动有关的新意识形态，但其渊源却可追到 19 世纪时人们对于工业化的抗拒中。因此，环保主义反映出人们关注经济发展步伐不断加快对自然界造成的破坏（随着核技术、酸雨、臭氧层被破坏以及全球变暖的出现，自然环境到 20 世纪后半期严重恶化），并对人类生活质量下降以及最终人类能否延续感到忧虑。上述关注点有时候利用传统的意识形态工具来表达。例如，生态社会主义

（ecosocialism）以资本主义对利润的贪求解释环境的破坏；生态保守主义（ecoconservatism）将环境保护与保存传统价值和既有制度的期望联系起来；生态女性主义（ecofeminism）则认为生态危机的根源在于维护男性权力的制度，反映了男性不如女性对自然过程和自然界敏感的事实。

不过，赋予环保主义激进色彩的，是它在所有其他意识形态都采取的人类中心论 [97] 或人类中心（human-centred）立场之外，给人们提供了选择；它不再将自然界简单地视为可满足人类需要的信手可得的资源。环保主义或其支持者更喜欢称谓之的生态主义 [98] 强调生态的重要性，提出了生态中心论（ecocentric）的世界观，认为人类只是自然的一部分。该领域内影响最大的理论，是洛夫拉克（James Lovelock, 1979）提出的盖亚 [99] （Gaia）假设，将地球描绘成一个最为关注自身生存的活的有机物。还有一些人对强调生活协调的道教和佛教禅宗等东方宗教颇为欣赏（Capra,1983）。“浅度”环保主义者（或说“浅绿团体”），如某些主张环境保护的压力集团，相信诉诸于自身利益或人所共知的常识即可说服人们采取生态的政策和生活方式。另一方面，“深度”环保主义者（或称“墨绿团体”）则坚持认为，唯有根本重组政治议题的优先次序，将生态系统的利益置于任何个体种群之上，方能最终保障地球和人

类的生存。“反政党”(antiparty)的绿党即拥有这两类团体的成员，这类政党 1970 年代以来在德国、奥地利及其他欧洲国家大量涌现。

宗教原教旨主义

宗教与政治在许多方面互有重叠，主要意识形态传统在发展过程中更是如此。例如，伦理社会主义（ethical socialism）曾以若干不同的宗教信条为基础，产生了基督教社会主义、伊斯兰社会主义等等形态。新教教义促成了自我奋斗和个人责任的观念，这些观念正是在古典自由主义那里获得了政治表达。不过，宗教原教旨主义则有所不同，因为它认为政治（甚至个人和社会生活的所有方面）居于宗教教义的“天启真理”（revealed truth）之下。照此观点，政治和社会生活应根据那些被视为根本或原初的宗教原则进行组织，这些原则通常从人们对宗教圣典字面真理的信仰中获得支持。由于宗教原教旨主义将这些原则发展成为普遍的世界观，所以从其自身来讲即可被看成意识形态。

宗教原教旨主义来自何方？如何解释它在 20 世纪末又重新抬头？学者们已提出了两种不同的解释。一种解释认为原教旨主义 [100] 本质上是一种畸变现象，是社会在适应现代和世俗化

文化过程中进行调整的症状。第二种解释则指出原教旨主义有着持久的意义，并且相信它是世俗主义 [101] 无法满足人类对“更高”真理或精神真理的恒久渴望所造成的后果。

宗教原教旨主义已在世界上不同地区以各种形式出现。例如，自 1970 年代以来，“新基督教右派”（New Christian Right）的出现，使美国基督教原教旨主义的影响日增，该教派反对堕胎，支持在学校组织祈祷仪式并重返传统的家庭价值。以色列的犹太教原教旨主义，在过去很长时间里就为若干小型宗教政党所奉行，近来为了防止被视为犹太人家园的部分土地割让给形成中的巴勒斯坦国，它的势力逐渐壮大。印度教原教旨主义的兴起，则是为了抵抗西方世俗主义的扩张，并与锡克教和伊斯兰教的对抗性教义的影响进行斗争。

毫无疑问，最具政治意义的现代宗教原教旨主义当属伊斯兰教原教旨主义。在霍梅尼（Khomeini, 1900-89）领导之下，1979 年的伊朗革命建立了世界上第一个伊斯兰国家，使伊斯兰原教旨主义为世人瞩目，随后传播到整个中东，横扫北非，并到达亚洲部分地区 [102]。尽管伊朗的什叶派原教旨主义产生了最强烈的执念与忠诚，但伊斯兰教一般只是表达反西方情绪的媒介，表现为对西方强权的新殖民主义充满反感，试图抵制纵溺和物质主义的传播。1997-2001 年间阿富汗的塔利班政权对此

有清楚的反映。伊斯兰原教旨主义尤为成功地表达了发展中国家城市贫民的期求，这些人在1970 年代之前更可能受到社会主义的吸引——或许是伊斯兰教社会主义，或为马克思-列宁主义的社会主义。

3.6 意识形态的终结？

在 20 世纪晚期，许多有关意识形态的辩论围绕预测其消亡——或至少是其重要性减弱——展开。这成为人们通常所知的“意识形态终结”（end of ideology）的辩论，它开始于 1950 年代，二战末期法西斯的崩溃和西方发达国家共产主义力量的衰落激起了这场辩论。在《意识形态的终结？1950 年代政治观念衰微之考察》4 2（*The End of Ideology?: On the Exhaustion of Political Idieas in the1950s*，Daniel Bell, 1960）一书中，美国社会学家丹尼尔·贝尔宣称，政治思想的宝库已经消耗殆尽了。在他看来，道德和意识形态问题已经无足轻重了，因为大多数西方社会中的政党，仅仅是靠承诺较高的经济增长和物质富足来展开权力竞争。简言之，经济战胜了政治。然而，贝尔所关心的那个过程，与其说是意识形态的终

结，毋宁说是主要政党搁置意识形态争论而达成的一般意识形态共识更为恰当。1950 和 1960 年代占优势的意识形态是一种福利资本主义，它在英国等国家表现为凯恩斯-福利主义共识（Keynesian-welfarist consensus）。

弗朗西斯·福山的《历史的终结》（*The End of History*，Francis Fukuyama, 1989）一文是对上述争论的较为晚近的贡献。福山并不是认为意识形态变得不重要，而是说某种意识形态——自由主义民主——业已战胜敌手，并且这是决定性的最终胜利。该文的写作背景是东欧共产主义的崩溃，福山将此解释为马克思列宁主义作为具有世界历史意义的意识形态死亡的象征。相形之下，安东尼·吉登斯(Anthony Giddens, 1994)则认为，传统的左与右的意识形态，在一个以全球化、传统衰落和社会反思性 [103] 扩展为特征的社会中愈发变得不适用。后现代主义 [104] 以另外一种方式解释上述发展，该理论指出，主要的意识形态——或者说“宏大叙事”（grand narratives）——本质上都是过去现代化时期的产物。另一方面，所谓意识形态终结、历史终结以及现代性终结的论断本身也可看成一种意识形态，它们不仅没有带来意识形态的最终消亡，反而显示出意识形态争论仍然存在且很激烈；意识形态的演化还在继续，或许这是个永无休止的进程。

总结

◆意识形态是一个有争议的政治术语，常带贬义。在社会科学的意义上，政治意识形态是一套多少有些内在一致性的思想观念，为有组织的政治行动提供基础。其主要特点包括：阐明现存权力关系，提供一个理想未来的模式，概述政治变迁何以发生并应如何发生。

◆意识形态把政治理论同政治实践联结起来。意识形态在某种层次上构成了一套价值、理论与学说，亦即一种独特的世界观，因而与政治哲学类似。在另一层次上，意识形态也表现为广泛的政治运动，通过政治领袖、党派和团体的活动获得表达。

◆每种意识形态都与一套特有的原则和思想相连。尽管这些思想以独特方式勾联起来而成为一体，但它们也只是在相对意义上具有系统性或连贯性。因此，所有的意识形态都包含一系列对立传统和内在张力。意识形态的内部冲突有时候比不同意识形态之间的冲突更为激烈。

◆意识形态绝非封闭和一成不变的思想体系。它们在某些观点上互有重叠，有时关注点相同并使用一样的语汇；它们也总会随着政治和知识的复兴发展而有所变化，这既是因为它

们与其他意识形态互相作用并影响其发展，还在于它们为了适应变动的历史环境而不断随时间改变。

◆一定意识形态的重要性的增减变化，同它与政治、社会和经济环境的相关性以及自身理论创新的能力密不可分。20 世纪的意识形态冲突，迫使自由主义、保守主义和社会主义等主要意识形态重新审视其传统原则，促进了女性主义、生态主义和宗教原教旨主义等新意识形态的成长。

◆有关意识形态终结的争论有多种形式。二战后早期，意识形态终结的讨论，与当时法西斯主义和共产主义的吸引力减弱，以及认定经济问题已代替意识形态问题的观点有关。“历史终结”的论点显示出自由民主已在全球范围内胜利。后现代主义则意味着传统意识形态业已失去意义，因为它们实质上只是早期现代化时期的产物。

问题讨论

★为什么意识形态概念常给人负面联想？

★现在还可能再区分自由主义和社会主义

吗？

★新右派思想在多大程度上与传统保守主义相冲突？

★第三条道路的意识形态立场是否具有意义和一致性？

★马克思主义有无前途？

★什么样的环境最有利于法西斯主义的发展？

★无政府主义是否在追求不可能之事？

★为什么女性主义、生态主义和原教旨主义的重要性日渐彰显？它们有无可能取代传统政治信条？

★摈弃意识形态是否可能？

第 4 章：民主

“民主是最坏的政府形式，只不过要除掉不断试验过的所有其他一切的政府形式。”

——丘吉尔1947年在英国下议院坦言

众多的政治家和政治思想家转归于民主事业麾下是政治史上最引人注目和重要的事件之一。即便在被认为是民主思想摇篮的古希腊，当时人们也往往在消极意义上看待民主。如柏拉图和亚里士多德等思想家认为，民主制不过是以牺牲智慧和财产为代价的平民统治而已。民主直到 19 世纪仍带有贬义，意指“暴民统治”的体制。然而到了今天，我们都是民主派了。自由主义者、保守主义者、社会主义者、共产主义者、无政府主义者甚至法西斯主义者都急切地赞颂民主制的优点，表明自己是民主的信徒。在 20 世纪晚期，主要的意识形态体系摇摇欲坠甚至崩溃瓦解，民主之火烧得更旺了。社会主义的吸引力减弱，资本主义的优点也受到怀疑，民主大概是后现代政治蓝图中唯

一稳定和持久的原则信念了。

本章讨论的中心问题如下：

▲人们如何使用“民主”一词？
▲有关民主本质的争论围绕什么问题展开？
▲人们提出了哪些民主统治模式？
▲每一模式有何长处和弱点？
▲民主制度在实践中是如何运作的？
▲民主制现实中保证了人民的统治么？

4.1 界定民主

民主（democracy）一词可追溯到古希腊时期。与其他以cracy结尾的词一样（如autocracy[独裁统治]、aristocracy[贵族统治]和bureaucracy[官僚制]），民主也源于希腊语kratos（意思是权力或统治），因此意思就是“人民统治”（rule by the demos，希腊语demos最初用来指“穷人”和“多数”，但这里指的是人民）。然而，“人民统治”的简单说法并不能给我们很多东西。民主一词的问题在于它过于受到欢迎，无法成为一个有意义的政治概念。世人几乎齐声称颂民主，差不多只把它作为“叫好词汇”（huuuah！word）来使用，暗示支持一定的思想和统治制度而已。用伯纳德·克里克（Bernard Crick,1993）的话来讲，“在公共事务的世界里，民主大概是最为混杂最让人困惑的词汇”。一个可对任何人有任何意思的术语，有陷入毫无意义之境地的危险。人们赋予“民主”一词的诸多含义如下：

- 由穷人和弱势者统治的制度。
- 人民直接且不间断地进行自我统治的政府形态，无需职业政治人物和公职人员。
- 以机会平等和个人功绩，而非等级和特权

为基础的社会。

●以缩小社会不平等为目标的福利和再分配制度。

●以多数统治原则为决策基础的制度。

●制约多数权力以保证少数之权利和利益的制度。

●通过竞取民众选票来确定公职人员的手段。

●服务于人民利益的政府体制，而不管人民在政治生活中的参与怎样。

我们考察民主本质的较为有意义的出发点，或许是 1864 年美国内战高潮时亚伯拉汗·林肯发表的葛底斯堡演说。在此演说中，林肯高度赞扬了他所称的“民有、民治、民享政府”（government of the people，by the people，for the people）的优点。他所阐明的一点是，民主将政府和人民联系起来，这种联系经若干方式形成：政府为民所有、为民所治、为民所享 [105] 。民主统治的确切本质一直是意识形态和政治激烈争论的问题。本章的下一节将会审视各种民主模式，本节先探讨“民主争论”的相关事项，试图回答下面三个主要问题：

●谁是人民？

●从什么意义上讲应由人民统治？

●人民统治的范围应有多大？

谁是人民？

民主的核心特征之一就是政治平等[106]原则，也就是应尽可能广泛和平均地分配政治权力。但这种权力应该在什么组织或团体内分配呢？简言之，谁构成了“人民”？表面看来，答案很简单：“人民”当然指所有的人，也就是国家的所有人口。但在实践当中，政治参与常受限制，有时候限制还非常严格。

如上文所述，早期的希腊思想家往往用demos来指“多数”：即弱势者和通常没有财产的平民。因此这种民主并不含有政治平等，而是一种对穷人的偏见。在希腊城邦中，政治参与仅限于人口的一小部分，包括 20 岁以上的男性公民，排除了所有女性、奴隶和外邦人。一直到 20 世纪，大多数西方国家仍严格限制投票权，往往有财产或性别限制。英国直到 1928 年女性获得完全投票权后，才实现普选权；美国则到 1960 年代早期许多南方州的非洲裔美国人第一次可以投票后，才实行普选制；瑞士实现普选是在妇女最终获得公民权的 1971 年。虽然投票年龄的下限从 21 岁到 15 岁（如伊朗的总统选举）不等，但所有民主体制都将儿童排除在政治参与之外，所以仍有重要的选举限制。某些技术性限制也常常存在，比如剥夺精神病患者和监禁罪犯的选举权。

尽管“人民”现在指几乎全部成年公民，但它仍可从多个不同方面加以解释。例如，人民可以看成通过共同或集体利益联结起来的一个有凝聚力的实体，这种意义上的人民是一体且不可分割的。这种认识产生的民主模式（如卢梭的理论，将在下一节讨论），倾向于关注“公共意志”（general will）或“集体意志”（collective will），而非每一个人的“私人意志”。另外一种理解则认为，由于所有共同体都存在分裂和异见，“人民”在实践中指“多数”；在这种情况下，民主意指严格遵循多数统治（majority rule）原则，多数或数量上占优势者的意志高于少数人的意志。这意味着民主沦为“多数人的暴政”。最后一种看法是，人民可被看成自由和平等个体的汇集，每一个人都有权自主决定。此观点不仅明显与任何形式的多数主义 [107] 相冲突，而且最终意味着只有一致通过的决定才能对人民具有约束力，从而严重限制了民主原则的适用范围。

人民应该如何统治？

大多数民主观念是以“民治政府”原则为基础的。这实际意味着人民在统治他们自己——他们参与制定安排其生活及决定社会命运的重大决策。但这种参与有多种形式。在直接民主

中，人民的参与需要通过公民投票、公众会议或甚至交互式电视等手段，直接连续地进入到决策制定过程中去。另外一种更为常见的民主参与形式为投票活动，它是通常所称的代议民主的中心特点。公民投票时，他们并不是做出决策安排其生活，而是选择能够为了他们的利益制定决策的人。但赋予投票活动民主特征的，是它授予民众“将坏蛋踢出去”的权力，由此使政治人物能对民众负责——前提是选举具有竞争性。

有的民主模式根据的是“民享政府”原则，不允许任何一种公共参与存在（不管是直接还是间接）。最为怪诞的例子就是墨索里尼和希特勒等法西斯主义专制者治下形成的所谓极权民主。这类政权证明其民主的根据，是宣称领袖——并且是领袖自己——能够表达人民的真正利益；因此意味着“真正”的民主可以等同于绝对专制。这种情况中的人民统治，不过是通过群众集会、游行和示威等精心组织的活动，向全能领袖的意志表达一种仪式化服从。此类民主有时被称为“公民投票式民主” 。虽说极权民主 已证明是对传统民主统治观念的歪曲，但它却显示出“民治政府”（或称大众参与）与“民享政府”（为公共利益而统治）之间可能存在张力。例如，代议民主的倡导者之所以希望将民众的政治参与限定在投票活动上，正是因为他们担心一般民众缺乏依其利益而英明统治的智

慧、教育和经验。

焦点论述

直接民主（direct democracy）和代议民主（representative democracy）

直接民主（有时候称“参与民主”）的基础是公民直接、非中介（unmediated）和持续地参与政府工作，所以它也就消弭了统治者与被统治者、国家和市民社会的区别。直接民主在古希腊以民众会议统治的政府形式得以实现，而其最为通用的现代形态为公民投票。直接民主的优点如下：

- 它强化了公民对自己命运的掌握，因为它是唯一纯粹的民主形式。
- 它使全体公民更为开明、政治上更为成熟，从而还有教育意义。
- 它使公众能够表达自己的观点和利益，而无须依靠自利的政客。
- 它保证了统治的合法性，因为人民更有可能接受他们自己所做的决定。

代议民主是一种有限间接的民主形态，说其有限是因为人民对政府的参与是不经常和短暂的，仅限于隔几年举行一次的投票活动；说其间接则在于公众并非亲自行使权力，他们只是选择服务其利益的人统治而已。这种统治之所

以为一种民主形态，仅在于代表（representation）能在统治者和被统治者间建立可靠和有效的联系。有时候也用选举授权（electoral mandate）来表达这种观点。代议民主的长处如下：

- 提供了一种切实可行的民主形式（直接民众参与唯有在小的共同体中才能实现）。
- 使普通公民免受决策的负担，从而使政治中的劳动分工成为可能。
- 容许有较好教育、专业知识和更多经验者掌控政府。
- 使普通公民远离政治，促使其接受妥协方案，保持稳定。

人民统治的范围应有多大？

我们已解决了谁是人民和他们应如何统治的问题，现在有必要考虑他们的统治范围问题。民主运作的恰当范围是什么？哪些议题应由人民决定，而哪些应留给个体公民自己？这些问题在许多方面又重启了关于公域和私域之间恰当关系的争论（第 1 章已讨论过）。以自由个人主义为基础的民主模式，往往提出民主应限定于政治（政治有一个较窄的定义）生活的范围内。根据这一观点，民主的目的是通过大众

参与过程建立一个法律框架，个人可在此框架内安排其事务并追求私人利益。民主只适合解决与共同体有明确关系的事情；而在其他情况下，民主的涉入则无异于对自由的侵犯。人们反对直接民主或参与民主显示出了这种对民主的担虑。

社会主义者和激进民主主义者提出了不同的看法。激进民主 [108] 的支持者并不认为民主是制定某种个人可在其中处理自身事务的框架的手段，而是适用于所有社会领域的共通原则。参与制定影响其生活的任何决策是人们的基本权利，民主不过是制定决策的集体过程而已。在社会主义者那里，这种立场也很明显，他们要求实现财富集体化和工人自我管理，两者都被认为是经济生活民主化的途径。社会主义者因此不仅赞同政治民主，还要求实现“社会民主”或“工业民主”。与此相似，女性主义者主张家庭生活的民主化，认为所有人都有权参与家庭和私人领域内的决定。站在这个角度上看，民主乃自由之友，而不是敌人。只有无视上述原则时，压迫和剥削才会盛行。

4．2 民主的模式

民主被当作单一的确定现象，这种情况极为常见。人们常常以为，大多数西方社会中被认定的民主（普选权基础上的定期和竞争性的选举制度）是唯一或唯一合理的民主形式。这种民主概念有时又以“自由主义”一词加以限定，称为自由民主。然而，现实中却有若干对立的民主理论或模式，每一种都对人民统治有自己的看法。这里强调的不只是各种民主形式和机制，而且更根本地说明证明民主统治正当的理由有多么不同。当我们发现自由主义内部对民主组织也有不同观点时，就可以理解即便自由民主也是一个误导性的术语。下面是四种不同的民主模式：

- 古典民主
- 保护型民主
- 发展型民主
- 人民民主

古典民主

古典民主模式以古希腊城邦，特别是当时最大、最强盛的雅典城邦所建立的统治体系为基础发展而来。雅典在公元前 3、4 世纪实行的直接民主，常被说成是唯一纯粹或理想的人民参与制度。尽管该模式对卢梭和马克思等后来的思想家影响很大，但雅典式民主所建立的制度也只是一种非常特殊的人民直接统治，在现代世界的适用性颇为有限。它是一种民众会议统治的政府形态，一切重要决定都由全部公民参加的公民大会做出，每年至少召集 40 次这样的大会。需要全职的公职人员时，可以抽签或轮换形式进行遴选，以确保其具有公民代表性，同时任期一般很短，以尽可能地扩大参与范围。由 500 人组成的议事会是公民大会的行政或管理委员会；50 强人委员会则可向议事会提出议案，委员会主席的任期仅有一天，雅典人一生中只有一次任此显职的机会。唯一的例外是考虑到训练和经验需要的十位将军，他们不同于公职人员，有资格连选连任。

使雅典式民主如此引人注目的，是其公民政治活动的水平。不仅他们要参与公民大会的定期会议，而且相当多的人也随时准备承担公职和决策的责任。当时对此民主形式影响最大的批评者是哲学家柏拉图。他抨击了政治平等原则，理由是民众没有知识和经验依其利益进行英明的统治。柏拉图在《理想国》一书中提的解决方案，是由哲学王阶级——即护卫者（the

Guardians）来掌握政府，他们的统治接近于一种开明专制。但在实践层次上，雅典式民主的最大缺陷，是它只有将大部分人口排除在政治活动之外才能运转。参与仅限于雅典出生的超过20岁的男性，而奴隶（人口之多数）、妇女和外邦人没有任何政治权利。事实上，雅典公民之所以能够将生命之大部投身政治，完全是因为奴隶使他们无须从事繁重的劳动，将妇女缚于私人领域也使他们免除了家务责任。有鉴于此，雅典式城邦实际上与民主理想完全背道而驰。不过，以民众直接和持续地参与政治生活为特征的古典模式，在当代世界某些地区仍然存在，主要有美国新英格兰的城镇会议以及瑞士小州中的社区议会。该模式也是全民公决广泛使用——特别是与宪法议题有关的投票——的基础，同时还可作为人民专题小组（people' panels）和电子民主等新的民主实验的依据。

保护型民主

民主思想在 17、18 世纪再度兴起，不过其表现形式却迥异于古希腊时期的古典民主，特别是人们不象古希腊时期那样认为民主是参与政治生活的机制，而更多地视之为公民保护自己免受政府侵害的工具，所以称之为保护型民

主。早期自由主义思想家尤为欢迎这种看法，他们关注的首要问题就是形成最广泛的个人自由领域。最早期的所有民主观点大概都表达了保护个人免受超强政府侵犯的渴望，如亚里士多德对柏拉图的回应：“谁将制约护卫者”？。

在 17 世纪，约翰·洛克也同样对不受制约的权力表示担心。他认为投票权的基础是自然权利 [109] ——特别是财产权的存在；如果政府借收税获得剥夺财产的权力，那么公民则有权控制制定税收政策的机构——立法机关来保护自己。换句话说，民主意指由人民同意 [110] 来统治的政府（government by consent）体制，它通过代议的议会来运作。不过，以现代的标准来看，洛克却非民主派，因为他认为，只有有产者才有受到政府侵害的自然权利，才应该有投票资格。18 世纪晚期之后的杰里米·边沁 [111]（Jeremy Bentham）和詹姆斯·密尔（James Mill, 1773-1836）等功利 [112] 主义思想家，提出了一种更为激进的普选权观点。功利主义的民主理念也同样是以保护和促进个人利益为基础的。边沁相信，由于所有个人都在求乐避苦，那么普选权（当时被认为是男性的选举权）则为实现“最大多数人之最大幸福”的唯一途径。

然而，以保护为基础解释民主，对民主统治只是一种有限的支持。简单说来，保护型民主仅是一种有限的间接民主形式。在实践中，被

统治者通过在定期和竞争性选举中投票来行使其同意权，以此保证统治者负起责任。因此，从严格的技术角度来理解，政治平等的意思就是平等的投票权。再有，保护型民主首先是一种宪政民主制度，它在一套控制政府权力行使的正式或非正式规则下发挥作用。如果投票权是保护个人自由的手段，那么为保障自由，还必须建立独立的行政、立法和司法机构强制实行严格分权，维护基本人权和自由——如言论、迁徙和免受任意拘捕的自由。最终来讲，保护型民主的目标就是使公民最大可能地过自己自主选择的生活，这也和自由放任资本主义以及认为个人应完全为其经济和社会环境负责的信念相一致。所以，古典自由主义者和现代政治中新右派的支持者尤为赞同保护型民主。

发展型民主

早期民主理论集中在保护个人权利和利益的需要方面，它很快就开始关注另外一个问题：人类个体和共同体的发展。一种非常新的民主统治模式——可宽泛地指称为发展型民主制度——由此产生了。卢梭 [113] 的思想在许多方面都背离了自由主义的民主观，对马克思主义和无政府主义的传统以及后来的新左派均有影响。在卢梭看来，就民主乃“服从于约束自身的

法则”而言，它最终只是人类实现自由和自主的手段。换句话说，只有公民直接和不断地参与决定共同体的生活，他们才是“自由”的。这种思想已经超越了传统选举民主的观点，为更激进的直接民主观提供了支持。卢梭甚至还对英国的民主实践进行了强烈的批评，他在《社会契约论》（ *The Social Contract* ，1762）中指出：

英国人相信他们自己是自由的，这可是大错特错了；他们只有在选举议员时，才是自由的；选举过后，人民不过是奴隶，等于零。在短暂的自由时刻里，英国人民使用着该失去的自由。

卢梭模式的新颖之处,在于他坚持认为自由最终意味着服从公意 [114] 。卢梭相信，公意不同于他或她的“私人”或“自私”的意志，将是每个公民的“真实”意志。公民服从公意，也就是在服从他们自己的“真实”本性；如果他们无私地行事，则公意就是个人的意志活动。在卢梭看来，如此一种激进的发展型民主制不仅需要政治平等，而且还要求相对高水平的经济平等。虽然卢梭并非公有制的支持者，但他仍然提出，“没有一个公民可以富得足以购买另一个人，也没有一个公民穷得足以不得不出卖自身”（Rousseau:[1962]1913:96）。

卢梭的理论促进了1960 和 1970 年代新左派思想家所采用的现代参与式民主思想的形成。该思想高度赞扬“参与式社会”的优点：在这样的社会，每个和所有公民都能够通过参与做出影响其生活的决定而获得自我发展。只有通过提升社会所有主要机构（家庭、工厂、地方社区与政党、利益团体和立法机关等政治机构一样）的开放性、问责（accountbility）和权力下放程度，这一目标方可实现。该模式的核心是“基层民主”（草根民主，grass-root democracy）的观念——即相信政治权力应在尽可能低的层次行使。不过，卢梭自己的理论也因为区分了公民“真实”意志与“感觉”（felt）或主观意志而备受批评。这种区分的危险在于，如果只征询公民的要求而无法确定公意（因为公民会受到自私的蒙蔽），那么那些宣称根据社会“真实”利益行事的专制者便有了自上而下规定公意的空间。因此，卢梭有时也被看成是所谓极权民主的设计师（Talmon, 1952）。

人们还提出了一种较为温和的发展型民主形式，能与自由主义的代议制政府模式相容。这种发展型民主的观点来源于约翰·密尔的著作。在密尔看来，民主的核心价值是它能够推动个人能力“最高与和谐”地发展。公民通过参与政治生活，可提高其理解力，强化其判断力，达到个人发展的更高层次。简言之，民主是一种有教育意义的体验。所以，密尔提出应该拓展

人民参与的领域，主张选举权应扩大到除文盲之外的所有人，他还建议赋予妇女选举权（这在当时是很激进的）。此外，他还主张强大和独立的地方权威，因为这将增加人民获得担任公职的机会。

另一方面，与其他自由主义者一样，密尔也意识到了民主的危险性。的确，密尔与主流的自由主义思想并不合拍——他反对形式政治平等的思想。密尔遵循着柏拉图的观点，不相信一切政治见解都具有平等价值。他由此提出了一种复票制（system of plural voting）：非熟练工人只有一票，熟练工人有两票，拥有学位者和有学识的专业人士有五票或六票。密尔对民主的最大保留，源于对“多数暴政”（the tyranny of the majority）的担心——由托克维尔提出这种说法具有更典型的自由主义色彩。换言之，民主常常包含的威胁就是有人会打着人民的旗号来压制个人自由和少数人的权利。密尔特别关注的一点是，若鼓励人民接受多数人的意志，民主将会损害辩论和批评的风气以及一般精神生活，从而造成万马齐喑和因循守旧的沉闷局面。非常简单，多数不可能永远正确；明智的决定也不能通过举手的简单手段就能做出。所以，密尔的观点也支持了商议性民主[115]或议会民主[116]的思想。

人民民主

人民民主一词源出二战后在苏联模式基础上形成的正统共产主义体制。但这里所使用的人民民主泛指马克思主义传统所产生的各种民主模式。尽管它们不尽相同，但均与我们更为熟悉的自由民主模式有明显差异。马克思主义者往往对自由民主或议会民主嗤之以鼻，视之为“资产阶级”或“资本主义”的民主形式。但由于民主观念或理想具有明显的平等主义色彩，所以对马克思主义者也有吸引力。民主被用来特指通过财富公有制实现的社会平等目标（在最初意义上是社会民主），与仅布下平等幌子的“政治”民主形成鲜明对比。

马克思相信，推翻资本主义将会促使真正的民主茁壮成长。在他看来，完全的共产主义到来之前，必须有一个以“无产阶级革命专政”为特征的过渡时期。结果是，“资产阶级”民主制为一种非常不同的“无产阶级”民主制所代替。虽然马克思拒绝详细描述这个过渡社会的组织，但我们仍能从他对 1871 年巴黎公社这次接近直接民主的短命实验的赞赏中看出大致轮廓。马克思预计，随着阶级对立的减弱和完全的共产主义社会形成，无产阶级国家将会简单地消亡；不仅政府、法律甚至政治将走向末路，而且民主也会不再有存身之地。

比起马克思来，列宁[117]的思想对20世纪共产主义国家中民主形式的发展影响更大。虽然列宁在1917年喊出“一切权力归苏维埃”的口号，使公社民主的思想继续存在，但在现实中，苏维埃俄国的权力很快落入了布尔什维克党（不久更名共产党）之手。在列宁看来，党就是“工人阶级的先锋队”。用马克思主义武装起来的党宣称自己能够认识到无产阶级的真正利益，从而能指导无产阶级实现其革命潜力。这一理论成为苏联“列宁主义民主”的基石，也被所有其他正统共产主义政权接受为马克思-列宁主义的核心部分。该模式的不足之处，是列宁未能成功建立起制约共产党（特别是其领袖）权力，保证它对无产阶级保持敏感和责任的任何机制。将亚里士多德的话换个说法，“谁将制约共产党？”

4．3 实践中的民主：对立的观

点

人们对于究竟哪一种民主形式最为可取仍有争议，但当代许多争论是围绕民主在实践中如何运作以及民主化 [118] 的内涵展开的。这反映出如下事实：人们普遍（甚至世界范围地）接受了某种通常称为自由民主的民主模式。尽管这种宽泛的民主类型内部存在着不同的趋向，但某些中心特点仍很明显：

●自由民主是一种间接和代议民主形式，人们通过赢得以形式政治平等为基础的定期选举获得公职。

●自由民主以竞争和选举选择为基础，这种竞争和选择通过政治多元主义、容忍诸多竞争性的信仰以及存在相互冲突的社会哲学和对立性政治运动和政党来实现。

●在自由民主中，国家和市民社会之间有着明确的界分。自主性团体和利益的存在、市场或经济生活的资本主义组织维护了这种界分。

尽管自由民主有这些特点，但人们对于它的内涵和意义仍然分歧很大。例如，它能够保证政治权力的真正的、健康的分散么？民主过程能真正促进长远利益呢，还是会自拆台脚呢？政治平等能够与经济的不平等共存么？简言之，不同的理论家以不同方式解释这种民主形态，

其中最为重要的有：

- 多元主义
- 精英主义
- 法团主义
- 新右派
- 马克思主义

多元主义观点

多元主义[119]思想可以回溯到早期的自由主义政治哲学那里，特别是洛克和孟德斯鸠的思想。但其首次系统的发展却应归于詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》（*The federalist Papers*，James Madison，1787-1789）中的贡献。在思考如何将美国从各州的松散邦联转变为美利坚联邦时，麦迪逊特别担心的就是“派别问题”（problem of factions）。与大多数自由主义者一样，麦迪逊相信不受制约的民主统治将会走向多数统治，使有人得以在人民的名义下压制个人权利和侵害财产。不过，使麦迪逊的著作扬名于世的，是他对社会利益和团体多样性的强调，并且坚持认为若这些团体没有社会发言权，那么就不要奢谈稳定和秩序。因此他提出以分权——两院制[120]和联邦制——为基础的政府分立制度（a systemofdivided government），为竞争性的团体和利益提供了

各种渠道。这种由多样之少数统治的制度常被指称为“麦迪逊式民主”（Madisonian democracy）。鉴于麦迪逊模式认识到社会存在差异性或多样性，并认为这种多样性是可取的，可以说是对多元主义原则首次成熟的阐释。当代影响最大的多元主义理论倡导者是罗伯特·达尔。在《谁在统治？一个美国城市的民主与权力》（*Who Governs？Democracy and Power in an American City*，Dahl，1961）一书中，达尔对美国康涅狄格州（Connecticut）纽黑文市（Newhaven）的权力分配进行了经验研究。他的结论是，尽管政治特权和经济强势阶层比普通公民行使的权力更大，但没有处于支配地位的或固定的精英能够控制政治过程，“不隐瞒缺点地说，纽黑文是民主制度的实例”（p.311）。达尔也承认现代民主制与古希腊的古典民主差别巨大。他与查尔斯·林德布洛姆（Charles Lindblom）一道发明了“多头制”一词，意指不同于所有公民统治的多数统治。这种多元民主制的关键特征，是政党在选举期的竞争，与利益或压力团体自由地表达看法的能力，建立了政府和被统治者之间的可靠联系，在两者间创造了沟通的渠道。这或许与人民自治的理想相去甚远，但其支持者认为它保证了足够的责任水平和人民回应性，仍可视之为民主。

　　但多元主义和民主之间的联系可能并不牢

靠。例如，麦迪逊式制度的目的之一可能是为了保护财产而限制民主。换言之，这种多样少数的统治制度可能只是防止多数（无产的大众）行使政治权力的工具。另一个深层的问题是所谓“多元主义停滞”（pluralist stagnation）的危险。组织化的团体和经济利益集团过于强大，会导致“输入堵塞”，造成政府“超载”（overload）的问题。在此情形下，多元主义体制可能变得难以控制。最后，达尔在后来的作品——如《经济民主的前言》（*A preface to Economic Democracy*，1985）中还认识到了一个问题，就是经济资源占有的不平等往往剥夺了多数人的政治权力，使之集中在少数人之手。这种讨论的思路已和马克思主义对多元民主[121]的批评相似，新多元主义由此形成了。

精英主义观点

精英主义[122]是作为民主和社会主义等平等主义思想的批判者身份出现的，它注意到了社会由精英统治的事实，认为这若非社会存在的必然和可欲的特征，便是尚可挽救和颇为不幸的现象。古典精英主义者，如维尔弗雷多·帕累托（Wilfredo Pareto，1848-1923））、加埃塔诺·莫斯卡（Gaetano Mosca，1857-1941）以及罗伯特·米歇尔斯（Robert Michels，

1876-1936）倾向于采用前一种观点。对他们来讲，民主不过是愚不可及的幻想，因为政治权力总是由拥有特权的少数人——精英来行使的。例如，莫斯卡在其《统治阶级》（*The Ruling Class*，Mosca, 1896）一书中称，在所有社会中“都有两个阶级——一个是统治阶级，一个是被统治阶级”。在他看来，统治所必需的资源或特质始终是不平等分配的；而且，团结的少数总是能够操纵和控制大众，甚至在议会民主中也是如此。

帕累托提出统治所需要素质包括两种心理类型：狐狸型（靠狡诈精明统治，能够操控大众的同意）和狮子型（通常通过压制和暴力来实现支配统治）。而米歇尔斯则提出另外一种思路，认为所有的组织——不管显得多么民主——的权力，都倾向于集中在能够组织和做出决定的少数支配人物手中，而非由冷漠的普通民众来掌握。他将此称为“寡头铁律”。稍后的詹姆斯·伯纳姆在《管理革命》（*The Managerial Revolution*，James Burnham, 1941）一书提出了他对官僚权力的看法，认为“管理阶级”（managerial class）凭借其技术和科学知识以及管理技能支配着所有的工业社会，无论是资本主义还是共产主义社会都该概莫能外。

古典精英主义者力求证明民主永远是个神话，现代精英主义理论家则倾向于强调一定政

治体系与民主理想的距离。米尔斯（C. Wright Mills）对美国权力结构所做很有影响的解释就是一例。与多元主义认为权力是广泛和大致民主分布的看法不同，米尔斯在《权力精英》（*The Power Elite* ，1956）一书中描绘的美国则是一幅由领导团体的网络统治的图景，权力精英由大企业（特别是与国防有关的产业）、军队和总统身边的政治小集团三组人马组成。依靠经济权力、官僚控制以及通往政府行政部门最高层的渠道三方面的结合，权力精英能够影响“创造历史”的关键决定——特别是国防和对外政策领域以及战略性的经济政策。权力-精英模式表明美国的自由民主多半只是骗人的假象。选举压力往往被“权力中层”（国会、州政府等等）所吸收，工会、小企业和消费者游说组织等团体仅能在政策过程的边缘施加影响。精英主义者还认为，经验研究之所以支持多元主义者的结论，完全是因为达尔等人忽视了非决策（non-decision-making）作为一种权力表现形式的重要性。

尽管如此，某些精英主义理论家仍然认为一定程度的民主责任是和精英统治相一致的。权力-精英模式把精英描绘为由共同或重叠的利益联结起来的内聚群体，而竞争性精英主义（competitive elitism，有时候称为民主精英主义）则强调精英竞争的意义。换句话说，由来自许多竞争性团体和利益的领导人物所组成的

精英群体是分裂的。这种观点常与约瑟夫·熊彼特在《资本主义、社会主义和民主》中所概括的“现实主义”的民主模式相联系：

民主的方法是为作出决定的一种制度安排，在这种制度安排中，个人通过竞取人民手中的选票获得作出决定的权力。

选民可以决定由哪一个精英来统治，却无法改变权力永远由精英行使的事实。这种竞争性精英主义模式又经安东尼·唐斯（Anthony downs, 1957）发展为“民主的经济理论”（economic theory of democracy）。选举竞争实际上创造了一个政治市场，政客充当专注于获取政府权力的企业家，而选民则表现的象消费者，投票给最能反映其政策偏好的政党。唐斯认为，开放和竞争的选举制度能够保障民主统治，因为它将政府交给那个在哲学、价值和政策方面最能回应最大多数选民偏好的政党掌握。如熊彼特所言，“民主乃政客的统治”。

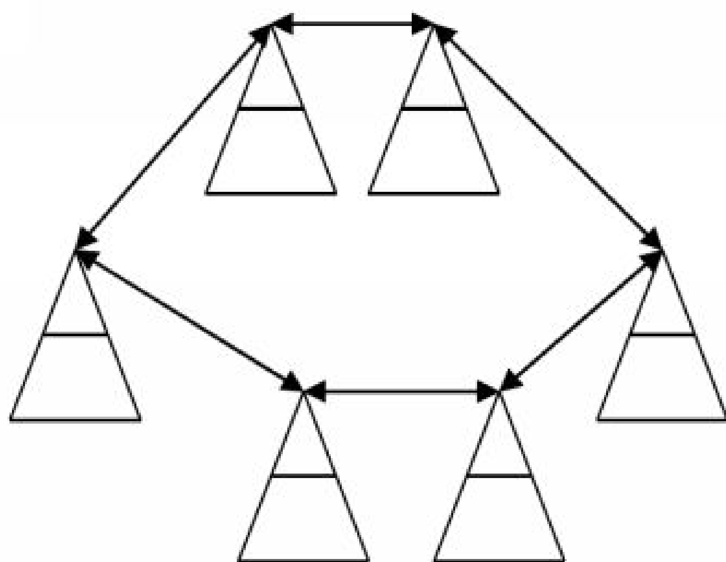
作为一种民主政治模式，竞争性精英主义至少有一个优点，那就是能够密切配合自由民主政治制度的运转。确切而言，这一模式的出现，更多地是为了描述民主过程的运作，而不

是要规定某些价值和原则（不管是政治平等、民众参与、自由还是其他）。民主仅被看成一种通过竞取民众选票而作出政治决定的手段。该模式的长处在于，它将决策权置于信息最充分、最老练和政治信念最强烈的社会成员之手，从而给政治领导人留下了相当大的活动空间。另一方面，虽说权力竞争无庸置疑地造就了一定程度的责任，但竞争性精英主义最多也只应被看成一种孱弱的民主形态。不仅一个精英只能由另一个精英来代替，而且赋予公众的角色（隔几年决定一次哪个精英代表他们进行统治）也可能造成他们的冷漠、缺乏兴趣，甚至对政治的疏远。

权力精英模式：单一内聚的精英



竞争性精英模式：分裂的精英



图表 4.1 精英模式(模型)

法团主义观点

法团主义（corporatism，社团主义、合作主义或社会合作主义））发端于法西斯统治时期的意大利，当时该国企图将经理人和工人整合到政府过程中来，以建立所谓的“法团国家”（corporate state）。不过，法团主义理论家已将注意力引向了世界主要工业化国家的类似发展。新法团主义 [123] ，或称自由法团主义，产生了“三边政府”（tripartite government）的幽灵，即通过国家官员、雇主

团体和工会可直接打交道的组织来管理政府活动。从更大的范围来讲，这种将经济利益团体整合到政府里面的趋势（在 1945 年后的一段时期非常普遍，在瑞典、挪威、荷兰和奥地利等国更为突出）是转向经济管理和干预的结果。随着政府寻求管理经济生活并承担越来越多的公共服务，它也认识到需要一种制度安排来保证主要经济利益团体的合作和支持。在那些试图将经济政策从国家干预转向自由市场的国家（如 1979 年后的英国），法团主义的影响力则明显减弱。

从民主的过程来看，法团主义的意义绝对值得重视。有人——象英国的基尔特社会主义 [124] 者（guilt socialist）——认为法团主义使一种功能代表制（functional representation）成为可能，比起竞争性的选举机制来，个人更多地通过所属团体来表达观点和利益。因此，被称为“法团多元主义”（corporate pluralism 的模式将三边代表制（tripartism）描述成一种通过社会中主要团体和利益竞争来决定政府政策的机制。但多数评论者则认为法团主义对民主构成严重威胁。首先，法团主义只对那些被赋予接近政府的特权的团体有利。所以“圈内”团体拥有政治发言权，而“圈外”团体则被拒之门外。第二，从法团主义受益的可能是国家而非经济利益团体，因为由国家选出打交道的顶级社团 [125] ，也可被用来惩戒社团成员，滤

除激进要求。最后，法团主义对选举过程或议会民主构成威胁。政策是通过政府官员和强势经济利益团体的谈判而非代表性议会的审议做出的，利益团体的领导人因此可行使相当大的政治权力，尽管他们根本不对公众负责，其影响不受公共监督。

新右派的观点

新右派自 1970 年代出现以来，对民主政治提出了极为特别的批评，主要集中在所谓“民主超载”的危险方面：政治体系在不受限制的团体和选举压力下陷入瘫痪。这一批评强调了法团主义不受欢迎的一面。新右派理论家是强烈支持自由市场，他们相信政府甩手不管时经济运行最佳。从这个角度看，法团主义的危险在于，它授权予部门团体和经济利益集团，这些团体因此能够向政府索求更高工资、公共投资、补助及国家保护等等。法团主义实际上使有地位的利益团体可以支配和命令政府。在新右派看来，由此带来的结果是不可避免的转向国家干预并造成经济停滞（Olson, 1982）。

政府“超载”也可看成是选举过程的后果，也就是塞缪尔·布里顿（Samuel Brittan, 1977）所指的“民主的经济后果”。这种观点认为，选举政治无异于一种自我拆台的过程，它鼓励政客

为了争夺权力而向选民做越来越不现实的许诺。选民和政客在这里都应受到指责。选民受到更高公共开支许诺的吸引，因为他们算计着成本（越来越大的赋税负担）会扩散到全部人口；政客则一心想赢得权力，企图向选民许下无比慷慨的开支诺言而超过对手。根据布里顿的观点，民主难以控制的经济后果，是由公共债务引起的高通货膨胀以及将拖垮企业并损害增长的税务负担。如戴卫·马昆德（David Marquand, 1988）所述，新右派的观点就是“民主对成人如巧克力对儿童：永远的诱惑；少量无害；过多则致病”。所以，新右派理论家倾向于从严格的保护性意义上来看待民主，认为其本质上是对专制政府的防范而非引发社会变革的手段。

马克思主义观点

如上文有关人民民主部分所阐明的那样，马克思主义对民主政治的看法也深植于阶级分析。根据这种分析，政治权力不能从选举权或政党通过游说和竞选活动表达利益的能力方面

来狭隘地理解。相反，政党在更深层次上反映了经济权力的分配，特别是生产资料所有权的不平等。因此，马克思主义对自由民主的批判集中于民主和资本主义之间存在的内在矛盾，亦即自由民主所宣称的政治平等与资本主义经济必然造成的社会不平等之间的矛盾。自由民主因而被看成“资本主义”或“资产阶级”的民主，为牢固掌握权力的统治阶级 [126] 所操纵和控制。马克思主义由此对多元主义民主进行了与众不同的批判。只要阶级权力分配不平等，那么权力就不可能在社会中广泛和平均地分布。确实，马克思主义观点在许多方面都和精英主义对多元主义的批判相似。两种观点都认为权力最终集中在少数人手里，主要的不同在于少数被理解为“权力精英”还是“统治阶级”。但它们之间还存在重要的差异。首先，精英主义认为权力可源于许多种资源（教育、社会地位、官僚职位、政治联系以及财富等等），而马克思主义则强调经济因素，尤其是控制所有权和生产工具的决定意义。再者，精英主义者对于精英统治的意义不是很明确，例如，当分裂的精英群体内部存在竞争时，在某种程度上政策受到民主压力的影响。相较之下，马克思主义者往往认为统治阶级专注于追求自己的经济利益，只有为了稳定资本主义和永远保持阶级权力不平等的制度时才会向其他阶级做出让步。

现代马克思主义者已不太愿意将选举民主斥

为虚伪骗人之物了。如欧洲共产主义[127]者已经抛弃了革命的思想，转而主张和平、合法和民主地走向社会主义之路的思想。但是新马克思主义者，如哈贝马斯和奥非（Claus Offe, 1984）仍然注意到了资本主义民主的冲突以及内在的不稳定。一方面这种观点认为，民主的过程驱使政府对民众要求做出回应，导致公共开支不可阻挡的增加以及国家责任（尤其在经济和社会生活领域）的逐渐扩张。另一方面，高税率制约了企业的发展，持续增长的政府举债造成了长期的高通货膨胀，由此出现的财政危机将会危及资本主义的长远生存。哈贝马斯（Habermas, 1973）认为，资本主义民主若不抗拒民主的压力，那就得冒经济崩溃之险，它会发现维系合法性将日趋困难。第 10 章将更详细地讨论这些问题。

总结

◆民主过于受到欢迎，使之难以成为一个有意义的政治概念，或许已沦落到仅是“叫好之词”的境地。该词含义甚广，从大众统治的制度以及建立在直接和持续的民众参与基础上的政府形式，到多数统治和通过定期人民选举运转的政党竞争制度均在其内。

◆对于民主本质的争论往往集中于三个中心问题：第一，谁是人民，或者说政治权力应在多大范围内分配？第二，人民是应该事实上自我统治呢，还是将政府交由宣称代表人民的政客和政党掌握？第三，哪些事务适合通过民主方法集体决定？

◆有一些对立的民主模式，各自给出了对人民统治的理解。这些模式包括：基于人民自治原则的古典民主；源于个人主义的自由主义假定的保护型民主；与拓展人民参与空间相关的发展型民主；对阶级权力分配予以特别关注的人民民主。

◆古典民主以古希腊雅典的政治制度为基础，人们支持这一模式的依据是它自身即可保障民治之政府。保护型民主给予公民最大的自主选择生活的空间。发展型民主的优点在于，它在扩大参与中能拓展自由并有助于个人的成长。人民民主的目标则是实现经济解放，而不只是扩大政治权利。

◆在实践当中，人们广泛支持某种民主模式，该模式通常被称为自由民主。自由民主的主要特点是，它是以定期选举为基础的间接和代议的民主形式；它通过政党竞争和选举的选择来运转；它尊重国家与社会之间的清楚界限，因此容许自主性团体和私有财产的存在。

◆人们对于自由民主制度在实践中如何运作争议很大。多元主义者赞赏它能够保障对人民

的回应性和政治责任；精英主义者强调政治权力集中于少数特权者手中的倾向；法团主义者关注政府对社会团体的吸纳；新右派将注意力集中在“民主超载”所具有的危险性方面；而马克思主义者则指出了民主和资本主义之间的矛盾。

问题讨论

★为什么民主得到如此普遍的赞誉？

★直接民主在某些方面是否与现代环境相适应？

★民主的最主要的优点是什么？

★民主的缺陷或危险是什么？

★哪一种民主模式最有吸引力？为什么？

★现代代议民主制称得上民主么？

★现代社会中民主的主要威胁是什么？

第 5 章：国家

“国家的目的总是相同的：限制个人，驯服之、征服之、压制之。”

——马克斯·斯特纳《自我及他自身》（ *The Ego and His Own* , Max Stirnaer, 1945 ）

国家的影响几乎遍及一切人类活动。从教育

到经济管理，从社会福利到环境卫生，从内部秩序到外部防卫，国家都发挥着决定和控制作用，在并不决定和控制的地方，则进行管理、监督、授权和禁止活动。甚至那些通常被看成个人或私人空间的生活领域（结婚、离异、堕胎、宗教信仰等等）最终也在国家权威的管辖之下。因此毫不奇怪，政治学常被理解为国家的研究、对国家之制度性组织的分析以及国家对社会影响的评价等等。而意识形态争论和政党政治也很自然地倾向于围绕国家的适当功能和作用展开：哪些事情应由国家来做而哪些又应留给私人个体和社团去处理？国家权力的本质也由此成为政治分析的中心关切。这一争论（所谓“国家争论”）触及到了政治理论中最深层次和最永久性的分歧。

本章讨论的中心问题如下：

▲国家为何物？它与政府区别何在？

▲人们是如何分析和解释国家的？、

▲国家是造福还是作恶的力量？

▲国家已被赋予什么样的职责？国家和社会间是如何分摊责任的？

▲现代国家是否受到威胁，若如此，其权力是如何被侵占的？

5.1 国家为何物？

国家[128]被用来指一系列令人困惑混淆的事物：一套机构、一个领土单位、一种哲学理念和一种强制和压迫的工具等等。这种混淆产生的部分原因是人们从三个非常不同的角度来理解国家：唯心主义视角、功能主义视角和组织

视角。唯心主义的取向在黑格尔[129]的著作里有最为鲜明的体现。黑格尔确定了社会存在的三个环节：家庭、市民社会和国家。他认为，在家庭内存在一种“特殊的利他主义”（particular altruism），促使人们为了自己的孩子和老人的幸福而将自我利益放置一旁。相较之下，市民社会则被看成“普遍自我利益”（universal egoism）的领域，个人将自我利益置于他人利益之上。黑格尔认为国家是彼此同情——“普遍的利他主义”基础上的道德共同体。然而，唯心主义的缺陷是它助长了批判国家的敬畏之情，而且它从道德的角度来定义国家，无法对属于国家一部分机构和外在于国家的机构做出明确的区别。

功能主义取向集中于国家机构的作用或目的方面。国家的中心功能始终被认为是维持社会秩序，而国家也就被界定为一套保持秩序和社会稳定的机构。比如，现代马克思主义者采用的就是这一取向，他们倾向于认为国家是一种缓解阶级冲突从而确保资本主义制度的长期生存的机制。但是，功能主义国家观点的弱点，是它往往将保持秩序的任何机构（比如家庭、大众传媒、工会以及教会）都与国家自身混为一谈。这也正是除了某些特别的声明之外，本书均采用组织取向的国家定义的原因所在。

组织观点在最广义上将国家界定为政府机器，也就是一套认可为“公共”的机构，因为它

们对社会存在的集体组织负有责任并且得到公共财政的支持。这一定义的优点是它明确区分了国家和市民社会。国家由各种政府机构组成：官僚组织、军队、警察、法院以及社会安全体系等等；可以等同于“实体政治”（body politic）。这使得我们得以从 15 和 16 世纪的欧洲追寻到现代国家的起源，当时出现了一种中央集权的统治制度，它成功地使其他所有机构和团体——不管是精神的还是世俗的——都隶属其控制之下。事实上，现代主权国家观念在 1648 年签定的《威斯特法里亚条约》（*Treaty of Westphalia*）中才有系统的阐述。再有，组织取向也使我们能够讨论国家的“前伸”（rolling forward）或“后缩”（rolling back），也就是指国家所承担责任的扩张或收缩以及国家机构的增加或减少。

根据组织的取向，我们可以确定国家的五个关键特征：

●国家是至高无上的。它高于社会上其他所有的社团和团体，行使着绝对和不受限制的权力。托马斯·霍布斯将国家描绘成“利维坦”——一种常以海怪面貌出现的巨大怪兽——来表述这一思想。

●与市民社会中的“私人”机构不同，国家机构被认为是“公共的”。公共机构负责做出和执行集体决定，而家庭、私人企业和工会等私人机构是为满足个人利益而存在。

●国家的活动暗含合法性。国家的决定通常（尽管并不必然）被认可为对所有社会成员都有约束力，因为它宣称这些决定是根据公共利益做出的；国家应该反映社会的永久利益。

●国家是统治的工具。国家的权威以强制力为后盾；国家必须有能力确保法律被遵守，违犯者受到惩处。对“合法性暴力”（legitimate violence，马克斯·韦伯）的垄断是国家主权的实际体现。

●国家是一个领土单位。国家的管辖权是从地理方面界定的，涵括了所有生活在国家边界内的人——不管是公民还是非公民。因此在国际舞台上，国家被看作（至少在理论上）具有自主性的实体。

国家不仅同市民社会分离，而且其内部也有分化，包括各种分支和部门。因此国家机器包括狭义上政治行政部门或政府，还有议会、司法部门、官僚机构、军队、警察、地方和区域性机构等等都可归入其内。但最重要的是“国家”和“政府”的区别，两词常可替换使用。这一区分不只是源于学术兴趣，它还触及到了有限和立宪政府 [130] 的核心理念。简言之，只有防止当下政府侵害国家之绝对和不受限制的权威时，政府的权力方可受到制约。

政府和国家主要差异如下：

●国家的范围比政府更为广泛。它涵括了所有公共领域内的制度机构以及所有的共同体成

员（就其能力而言指公民），而政府只是国家的一部分。

●国家是一个持续存在甚至是一个永久性的实体，而政府是暂时性的：政府往复更替，政府体制也可改革和重组。

●政府是国家权威借以实施的工具。政府是国家在制定和贯彻国家政策过程中的“大脑”，使国家能够生生不息。

●国家行使着非人格（impersonal）的权威。国家机关的人员按照官僚制原则录用和培训，（通常）被期望能够保持政治中立，从而使国家机关能够抵御当下政府的意识形态狂热。

●国家至少在理论上代表着社会的永久利益，即公共利益或公共意志。另一方面，政府代表的则是在某一特定时期偶然掌权的党派的利益。

5．2 对立的国家理论

在就国家意指何物达成一致之后，我们就可以探讨更深层次的问题：国家权力的本质是什么？国家代表着什么样的利益？从这个角度来看，国家是一个有着内在争议的概念。在众多对立的国家理论当中，每一种都对于其起源、

发展以及对社会的影响有着不同的解释。关于国家权力本质的争议确实日渐主导现代政治分析，并深入到该学科内意识形态和理论分歧的核心。例如这些争议关系到如下问题：国家是自主的和独立于社会存在的，还是本质上是社会的产物，反映了更为广泛的权力和资源分配？再有，国家是服务于共同或集体利益，还是偏向某些特权团体或统治阶级呢？还有一个类似的问题，国家是所负责任应予增加的积极或建设性力量，还是一个应受制约或被全盘粉碎的消极或破坏性实体呢？我们可以发现四种对立的国家理论：

- 多元主义国家
- 资本主义国家
- 利维坦式国家
- 家长式国家

焦点论述

社会契约论（**social-contract theory**）

社会契约是个人之间的自愿同意，藉此有组织的社会或国家方才产生。社会契约论曾被霍布斯、洛克和卢梭等思想家当作理论工具来使用，而约翰·罗尔斯等现代理论家又使其获得复兴。社会契约从未被看作历史的行动，确切而

言，它是用来展示政府的价值与政治义务之基础的手段；社会契约理论家希望个人行动起来就象是他们亲自达成契约一样。社会契约论的典型形式有三个要素：

- 确定一个假设中的无国家社会的图景（自然状态）。不受限制的自由意味着生活是“孤独、贫穷、龌龊、凶残和短促的”（霍布斯）。
- 因此个人通过达成契约来逃避自然状态，认识到只有至高无上的主权权力才能保障秩序与稳定。
- 社会契约迫使公民尊重并服从国家，最终对只有政治统治制度才能带来的稳定与安全怀有感激之情。

多元主义国家

多元主义的国家理论具有非常鲜明的自由主义谱系特征，它源于如下信念：国家在社会中充当裁判或调停者。这种观点也支配着主流的政治分析，导致某种轻视国家和国家组织而将焦点集中于“政府”的倾向了（至少在英美思想传统中如此）。确实，这种传统认为法院、文官系统和军队是自身独立的单位，而非广义国家机器的组成部分，所以它将国家斥为抽象的概念也并不奇怪。不过，仅是因为该取向仍建

立在一种潜在且常未被承认的国家中立之假定基础上，它才能自我圆通。国家之所以可被忽视，也仅是因为它被看成是倾向于当下政府意志的公正之裁判或调停者。

这种国家理论的起源可追寻至托马斯·霍布斯和约翰·洛克等 17 世纪社会契约理论家的著作中。这些思想家的最为关注的问题，是要探讨个人在道义上服从和尊重国家的政治义务[131]的基础。他们认为国家是经个体自愿同意或社会契约而产生，这些人认识到只有主权权力的建立方能保护其免受自然状态[132]之不安全、混乱和残暴的侵害。若没有国家，个体会彼此伤害、利用和奴役；若建立了国家，秩序和文明的生活即可得到保证，自由也会有所保障。如洛克所言“没有法律之处则不存在自由”。

因此，在自由主义理论中，国家被看作社会上互相竞争的团体和个人的中立仲裁者；它是能够保护公民免受其他公民侵害的裁判或调停者。国家的中立性反映出如下事实：国家遵照全体公民的利益行事，因而代表公共之良善或公共利益。在霍布斯看来，稳定和秩序欲获得保障，唯有建立专制和不受限制的国家，并且这个国家拥有不可挑战也不可置疑的权力。换句话说，他认为公民面临着专制和无政府[133]的非此即彼的选择。另一方面，洛克则发展出了维护有限国家的经典自由主义的理论。在他看来，国家的目的是非常明确的，仅限于保

护“自然的”或天赋的个人权利，即“生命、自由和财产权”。这便对国家责任（主要是维持内部秩序和保护财产权）和个体公民责任（通常被看作市民社会的领域）做了明确的区分。再有，鉴于国家可以象它保护自然权利那样能够很容易威胁自然权利，公民须拥有某种形式的屏障来防止国家的侵害，洛克相信这只有通过宪政和代议制政府的机制方可实现。

这些思想到 20 世纪又发展成为多元主义的国家理论。作为一种社会理论，多元主义断言自由民主制中的权力是广泛和均等地分布的；作为一种国家理论，多元主义则认为，只要国家处于各种团体和利益以及所有社会阶级影响之下它就是中立的。国家并不偏向特定的利益或团体，也没有与所在社会相分离的自我利益。如施瓦茨曼特尔（Schwarzmantel, 1994: 52）所言，国家乃“社会之奴仆而非其主人”。因而国家可被描绘成一个“气垫”，能被动地吸收加于其上的压力与动力。这一观点有两个关键的基本假定。其一，国家有效地从属于政府。非选举产生的国家机构（文官系统、司法系统、警察、军队等等）是严格公正的，受制于其政治的领导者。因此，国家机器被认为符合公益服务和政治问责的原则。其二，民主的程序是有意义且有效的。换句话说，政党竞争和利益团体的活动确保了当下政府对公共舆论保持敏感和反应。所以最终而言，国家仅是不

管多数公众指向哪里都紧随其向的风标而已。

不过，现代多元主义者已常采取一种较具批判性的国家观点，称为新多元主义 [134] 国家理论。罗伯特·达尔、查尔斯·林德布洛姆和加尔布雷思（J.K.Galbraith)等理论家开始接受如下观点，即现代工业化国家比古典多元主义所涉及的国家更为复杂，同时对民众压力的反应更为弱化。例如，新多元主义者已认识到企业拥有与政府相关的“特权位置”，使得其他团体无法与之竞争。林德布洛姆在《政治与市场》（ *Politics and Market* ，1977）一书中指出，作为社会中的主要投资者和最大的雇佣者，企业必然对政府无论在意识形态倾向还是公开的承诺方面，都发挥着相当大的支配作用。再有，新多元主义者也同意国家能够且确能形成自己的局部利益。这样一来，由高级公务员、法官、警察首脑、军队领导人等构成的国家精英，可以追求所在国家部门的官僚利益，也可以实现受庇护团体的利益。诚然，若国家被当作自行其事的政治行为者，则它可被视为社会中一个强大（可能是最强大）的利益集团。这种看法促使艾瑞克·诺德林格（Eric Nordlinger，1981）以“民主国家自主性”为基础，发展出了以国家为中心的自由民主模式。

资本主义国家

马克思主义对于资本主义国家的看法，在视国家为中立裁判和调停者的多元主义国家理论之外给出了一种显然具有替代性的解释。马克思主义一般认为不能离开社会的经济结构来理解国家。这种观点通常根据一种古典的阐释来理解，即国家不过是阶级压迫的工具，国家产生于、并在某种意义上反映阶级制度。不过近年来马克思主义内部仍发生了相当多的争论，使马克思主义的国家理论已与这种古典阐释相去甚远了。从许多方面来看，就马克思主义对国家态度的大幅修正源于马克思自己著作体现出的模糊性。

马克思并未形成系统或一致的国家理论。在一般意义上讲，他相信国家是由经济“基础”决定或限定的“上层建筑”的一部分，而经济基础可看作是社会生活的真正根基。然而，对于基础和上层建筑以及国家和资本主义生产方式之间的准确关系，马克思没有给出明确的解释。我们可以在马克思的著作中发现两种国家理论。第一种体现在他常从《共产党宣言》（1848：82）中引述的一句名言中：“现代的国家政权不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了”。照此来看，国家明显依靠社会存在，并完全依靠经济上的统治阶级——在资本主义社会中为资产阶级[135]。因此列宁将国家直接说成“压迫被剥削阶级的工具”。

第二种国家理论更为复杂和隐晦，但仍可见之于马克思对1848-1851　年法国革命事件的分析文章，即《路易·波拿巴的雾月十八日》（[1852]1963）。马克思认为国家可能享有某种脱离阶级制度的“相对自主性”，拿破仑式国家能够将其意志加诸于社会之上，扮演“可怕的寄生体”的角色。如果说国家确实表达了某种阶级的利益的话，那不是资产阶级，而是法国社会中人数最多的一个阶级——小农。虽然马克思并未对此观点有深入的发展，但以此来看有一点非常清楚，就是国家的自主性只是相对的，因为它似乎在各冲突阶级间进行调停，从而维护了阶级制度本身的存在。

这两种理论均与自由主义以及后来的多元主义国家权力模式有明显的差别。尤其是它们强调唯有在阶级权力不平等之背景下方可对国家有所理解，国家产生于并反映资产阶级社会，可作为统治阶级进行压迫的工具，也可以更隐蔽的形式作为缓和阶级对立的机制而存在。不过，马克思对国家的态度却也非全然消极，他认为在资本主义向社会主义的过渡中，以“无产阶级的革命专政”形式出现的国家可发挥积极作用。资本主义颠覆的过程也是资产阶级国家瓦解以及替代之的无产阶级国家形成的过程。

在描述无产阶级“专政”国家时，马克思应用了上文所述的第一种国家理论，认为国家是经济上占统治地位的阶级（时为无产阶级）压制

和慑服其他阶级的工具。站在这一立场上来看，所有国家都是阶级的专政。“无产阶级专政”可看作是保卫革命成果的手段，防止被剥夺的资产阶级来发动反革命。不过，马克思仍未将国家视为必要或恒久的社会形态。他预测，随着阶级对立的消失，国家将会“消亡”，这意味着完全的共产主义社会将也会是无阶级社会。由于国家源于阶级制度，一旦阶级制度被废除，那么国家也就完全失去了存在的理由。

马克思这种矛盾含糊的表述，给现代马克思主义者或西方马克思主义者进一步分析国家权力留下了很大空间。意大利马克思主义者安东尼奥·葛兰西强调，统治阶级很大程度上通过意识形态操纵而非仅靠公然强制来实现对社会的支配。在这种观点看来，资产阶级的统治多通过“霸权”（hegemony）来维系，这种霸权就是精神的引导或文化的控制，国家在此过程中发挥着重要作用。到 20 世纪 60、70 年代，密里班德（Ralph Miliband）和普兰查斯（Nicos Poulantzas）分别采取的两种对立观点主导了马克思主义对国家的理论化。两人都曾对其立场做过修正，争论也经历了若干阶段，但核心仍是工具主义（instrumentalist）和结构主义（structuralist）两种国家观的对立。

在《资本主义社会的国家》（*The State in Capitalist*，1969)一书中，密里班德提出国家乃统治阶级的代理或工具，强调国家精英多来自

特权和有产阶层，与其代表的人口不成比例。因此，国家对资本主义的偏爱是因为两部分人具有一致的社会背景：一边是公务人员和其他公共官员，一边是银行家、企业领袖和产业巨头。换句话说，两个集团往往都是资产阶级的代表。普兰查斯则在《政治权力与社会阶级》一书中排斥了这种社会学取向，而强调经济和社会权力的结构在很大程度上制约着国家的自主性。这种观点认为，国家的行为必然是为了维持其所运转的社会制度。就资本主义国家而言，它的作用是服务于资本主义的长远利益，即便这些行动可能抵触某些资产阶级自身的利益。民主权利的扩大和福利改革即是例证，两者向工人阶级做出让步，无非就是为使他们与资本主义绑缚在一起。

现代马克思主义内部的发展促生了多元主义和马克思主义两种理论相当程度的融合。如同多元主义日渐认识到法团权力的重要性一样，新马克思主义 [136] 也不得不放弃了国家仅是阶级制度之反映的思想。首先，新马克思主义者承认，在现代背景下（资产阶级和无产阶级基础上的）古典的两个阶级模式过于简单化且常无甚帮助。新马克思主义者紧随普兰查斯，一般也承认统治阶级内部存在着重要的分裂，选举式民主的出现也使统治阶级之外的利益和团体获得了授权。此外，他们也愈来愈把国家看作各种利益、团体和阶级展开斗争的活动场

所。乐索布（Bob Jessop，1990）提出的国家"战略关系取向"（strategic relational approach）特别明显的体现了这种观点，他不再认为国家是通过缓和阶级紧张来延续资本主义的手段，而是"政治战略之结晶体"（the crystallization of political strategies），即竞争性的团体和利益用以竞取统治或霸权的各种制度机构的汇集。因而在这种观点看来，国家不是支配集团或统治阶级使用的"工具"，而是反映任何既定时代之社会内部权力平衡的能动实体，并由此反映霸权不断争夺的结果。

利维坦式国家

将国家想象为"利维坦"（leviathan，实际上就是一种倾向扩张和膨胀的自私怪兽）与现代政治中的新右派联系在一起。该观点源于早期或古典自由主义，特别是一种激进个人主义信念。新右派或至少其新自由主义的一翼，认为国家乃同时威胁个人自由和经济安全的寄生物，因而强烈反对国家干预经济和社会生活。在这种观点看来，国家并非如多元主义所说的那样是公正的裁判或调停者，而是一个渴望干涉人类生活所有方面的操劳过度的"保姆"。该观点的核心特点，是认为国家追求的利益与社会相分离（这使其与马克思主义不同），这些

利益要求不停地扩张国家自身的作用或责任。因此，新右派思想家认为，20 世纪当中国家干预倾向所反映的，不是民众要求经济和社会安全的压力，亦非通过缓和阶级紧张来稳定资本主义的需要，而是国家的内在动力。

新右派理论家以需求方和供给方的压力来解释国家权力扩张的动力。需方压力来自社会本身，通常通过选举民主的机制来显示。如第 4 章已讨论的那样，新右派认为，选举竞争中政客借许诺增加开支和更为慷慨的政府项目互出高价超过对手，而不去考虑这些政策对经济的长期危害：赋税增加、更高的通货膨胀以及对投资的“排挤”。另一方面，供方压力则来自国家内部，因而可从国家机器的机构和人员方面来对此做出解释，其最具影响的论证形式一般称为政府过度供给命题（government oversupply thesis）。

这种过度供给命题通常与公共选择理论家有关，他们在个人均以理性自利方式采取行动的假定之下，对公共决定如何做出进行了探讨。如尼斯坎南（William Niskanen，1971）认为，由于立法机构（如美国国会）中的预算控制一般比较薄弱，所以编制预算的任务多半受到政府专业行政部门和高级官僚利益的影响。这意味着政府为国家所支配（国家精英能够决定选举产生的政客的想法），就此而论，公共选择模式与上文所讨论的马克思主义观点具有

一致性。但是，这两种观点的分歧之处在于国家机器究竟服务于什么利益。马克思主义认为国家反映的是广泛的阶级和社会利益，而新右派则把国家说成追求自身利益的独立或自主的实体。后一种观点中，官僚在自我利益驱动下始终会支持“大”政府和国家干预，因为这种自我利益将会导致官僚体制本身的扩张，有助于确保其工作的安全、提高报酬、开启升职的前景并提高公务人员的地位。这种自利性官僚的概念明显与多元主义相国家机器的观念不一致，后者被赋予了一种公共服务的道德色彩并坚定地服从政治的控制。

家长式国家（patriarchal state）

对于家长式国家的现代思考必须最终考虑女性主义的影响。但这并不是说有一种系统的女性主义国家理论。第 3 章已着重指出，女性主义涵括多种传统和观点，从而产生了针对国家的一系列非常不同的态度。再有，女性主义一般并不认为国家权力的本质属核心的政治议题，而偏向关注以家庭和经济体系等制度为中心的更为深层的男性权力结构。有些女性主义

者确对传统的国家定义提出置疑，比如她们认为家庭和居家生活中日常性暴力和胁迫的存在，使国家垄断合法暴力的观点难以成立。不过，女性主义者仍时而明确时而含糊地提出有关国家权力的具有挑战性的崭新观点，从而对丰富国家问题的讨论颇有助益。

自由女性主义者相信，性和性别的平等可经渐进改革来实现，她们往往接受实属多元主义的国家观。她们认识到，若女性被剥夺了法律和政治平等尤其是投票权，则国家即是偏向男性的。然而，这些女性主义者对于国家基本上为中性的信念反映于如下的看法：改革过程能够且将会消除上述任何偏向。从这种意义上来讲，自由女性主义者相信所有团体（包括女性）对国家权力都有潜在的平等进入渠道，国家权力可被公正的用来促进平等和公共的良善。因此，自由女性主义者通常从积极的方面来看待国家，将国家干预看作矫正性别不平等和提升女性地位的手段，从要求同工同酬立法、堕胎合法化、提供儿童保育设施以及扩展福利受益范围等运动中可看出这一点。激进女性主义者提出了一种更具批判性和消极的国家观，认为国家权力反映的是一种表现为男性统治的深层压迫结构。

马克思主义与激进女性主义的观点有诸多相似之处。如两派皆否认国家是一心追求自我利益的自主性实体；相反，他们以整个社会中权

力的“深层结构”来理解国家、解释其偏向存在的原因。马克思主义将国家置于经济背景之下，而激进女性主义者则在性别不平等的背景下看待国家，坚持认为国家实质上乃男性权力的机构。同马克思主义一样，女性主义立场中也形成了不同的工具主义和结构主义的两种分支。工具主义的观点认为，国家不过是男性用以保护自身利益和支撑男性统治结构的“代理”或“工具”。这种论证方式援引了女性主义的核心理念，即社会分裂为“公共”和“私人”的不同生活领域支撑着男性统治。在传统上，女性被限定在家庭和家务责任的“私人”领域，成为家庭主妇和母亲，被排除在以政治和经济为中心的“公共”领域之外，从而处于从属的地位。很简单，这种观点认为国家是由男性来管理，并为了男性而运转的。

与工具主义观点将焦点集中于国家尤其是国家精英的人员组成不同，结构主义的观点往往强调国家机构在很大程度上嵌入了广泛的男性统治制度之中。现代的激进女性主义者对于福利国家的出现予以特别注意，认为它是一种新的家长式权力的表现。福利可使私人依赖（操持家务之女性依赖养家糊口之男性）转变为一种公共依赖体系，女性日益为扩张的国家制度所控制，从而巩固男性的统治。比如，女性成为国家服务（如儿童照管机构、育幼教育和社会工作）的主顾或消费者及雇员（特别是在所

谓“看护职业”中，如护理、社会工作和教育），日益依附于国家。更有就是国家的责任扩张到传统的女性领域——如儿童的抚养和照看，经常造成了新的从属形式。尤其是雇主日渐转向妇女来寻找弹性、低工资和通常较为顺从的劳动者，它还往往强化了妇女作为劳动力储备军 [137] 的角色。

5.3 国家的角色

对国家权力的不同解释很显然涉及到了各自期望的国家角色或责任问题。国家应做些什么？国家应负有哪些功能和责任，而哪些又应该由私人个体来承担？从许多方面看，这些都是选举政治和政党竞争所围绕的问题。除了无政府主义者将国家斥为根本之恶和不必要之物外，所有政治思想家在某种意义上都认为国家有存在的价值。甚至受列宁主义口号“摧毁国家”所鼓舞的激进社会主义者，都接受一个“无产阶级专政”形式的暂时性的无产阶级国家来领导资本主义向社会主义的过渡。不过，对于国家要扮演的确切角色以及国家和社会之间的适当平衡点，思想家们仍有深刻的分歧。已形成的各种不同国家形式的理论如下：

- 最小国家
- 发展型国家
- 社会-民主国家
- 集体化国家
- 极权国家

最小国家（minimal states）

最小国家是古典自由主义者的理想，目标是保证个人享有最可能广泛的自由空间。这种观点发端于社会契约论，但仍提出了一种基本上“消极”的国家观点。根据这一观点，国家的价值在于它有能力限制人类行为，从而防止其侵害他人的权利 [138] 和自由。国家仅是一个保护性机构，其核心功能是提供一个保持和平和社会秩序的框架，使公民能够按照最好的设想安排其生活。如洛克那个有名的比喻所言，国家如同一个守夜人，唯有有秩序的生活受到威胁时才需要他的服务。不过“最小”或“守夜人”国家仍有三种核心功能：第一也是首要的，即国家的存在是为维持内部秩序；第二，确保私人公民间的契约或自愿协议得以执行；第三，提供保护防止外来的攻击。最小国家的制度机构因而仅限于警察力量、法院系统以及某种军事力量。经济、社会、文化、伦理以及其他责任属于个人，因此也确属市民社会的一部分。

现代政治辩论当中，新右派又扛起了最小国家的大旗。新右派援引早期的自由主义思想，尤其是自由市场和古典经济理论，声称需要“回退到国家的边界内”。罗伯特·诺齐克[139]在其著作中，以保卫个人权利特别是财产权为基础，提出了最小国家观，再现了洛克式的自由主义。对自由-市场经济学家哈耶克和弗里德曼来说，国家被看作是削弱竞争、效率和生产力的“不死阴魂”（dead hand）。对新右派来讲，国家的经济角色应限于两种功能：维持稳定和交换手段或“健康货币”（sound money，低或零通货膨胀）；通过对垄断权力和价格垄断等的控制来促进竞争。许多人认为台湾、新加坡和马来西亚等地区和国家是现代最小国家的典范。但是这里忽视了一点，即这些地区和国家对投资进行引导并且重视教育和培训，从而相当程度上参与了经济的管理。

发展型国家

最小国家的最佳历史典范当属19世纪处于工业化早期的英国和美国。不过，一般来讲，一个国家进行工业化越晚，国家的经济角色则愈加广泛。如在日本和德国，国家一开始就扮演着较为积极的“发展”角色。发展型国家也就是介入经济生活并以促进工业增长和经济发展

为具体目标的国家。但这并不等于要以“社会主义”的计划和控制体系来替代市场，而是尝试在国家和主要经济利益集团之间构筑一种合作关系，并常为保守主义和民族主义优先的目标所驱动。

典型的发展型国家是日本。在 1868 -1912 年间的明治时期，日本的国家与财阀形成了密切的关系，这些家族经营的巨大企业帝国支配日本经济一直到二战时期。1945 年以来，日本国家的发展型角色由通产省（MITI）担任，它与日本银行一道，协助影响私人投资决定并引导日本经济迈向国际竞争。另一个相似的发展干预模式见于法国，左右两翼政府一般都认识到经济计划的需要，而国家的官僚机构也自认为是国家利益的捍卫者。在奥地利，或者某种程度上还有德国等国家，经济的发展是通过建立“伙伴国家”（partnership state）来实现的，即强调在国家和主要利益集团尤其是大企业和工会之间维持一种密切的关系。在更为晚近的一段时期，经济的全球化已经推动了“竞争性国家”（competition states）的出现，东亚的虎经济体 [140] 中可发现若干实例。这些国家的角色是在激烈的跨国竞争的背景之下，为促进国家繁荣制定发展战略。

社会-民主国家

发展型国家推行干预主义是为了促进经济的发展，社会-民主国家干预的目的则是为了带来更为广泛的社会重构，通常与公正、平等和社会正义 [141] 等原则相一致。在奥地利和瑞典等国，国家的干预受到发展和社会民主双重优先性的引导。但是，发展主义与社会民主主义无法一直携手而行。象大卫·马昆德所指出的那样，尽管二战结束后英国立即遵循社会民主路线，但却无法演变为发展型国家。理解社会-民主国家的关键，在于存在一个从“消极”国家观（认为国家不过是必要的恶而已）到“积极”国家观（认为国家是扩大自由与促进正义的手段）的转向。因而社会-民主国家是现代自由主义者和民主社会主义者的共同理想。社会-民主国家并不是仅仅规定秩序生活的条件，它还是一个积极的参与者，尤其是帮助矫正市场经济带来的失衡和非正义。因此，它一般较少关心财富的生产，而较为重视财富趋向公平或正义地分配，在实践当中又归结为试图消除贫困和降低社会不平等。因此，社会-民主国家有两个相关的特征，即凯恩斯主义和社会福利政策。凯恩斯主义经济政策的目的是“管理”或“管制”资本主义，目标是促进增长与保持充分就业。虽然这可能带来计划的因素，但经典的凯恩斯主义战略却要求以调整财政政策来实现“需求管理”（demand management），也就是调整公

共开支和税收的水平。福利政策的采用导致了所谓福利国家的出现，国家的责任已延伸到提升其公民的社会福祉范围内。在此意义上讲，社会-民主国家乃“授权国家”（enabling state），追求获取个人授权而能有所为。

集体化国家

发展型和社会-民主国家介入经济生活的目的是为了引导或支持占主体的私有经济，而集体化[142]国家则要将整个经济生活纳入国家的控制范围。此类国家的最佳实例是苏联和整个东欧地区的正统共产主义国家，它们寻求彻底消灭私人企业，建立由经济部和计划委员会的网络来管理的中央计划经济。由此建立的所谓“命令经济”通过一套“指令”计划体制进行组织，并最终受控于共产党的最高机构。国家集体化的立论基础，来自社会主义对公有制基本的偏好胜过私有财产。不过，用国家达到这种目标，却意味着比起马克思恩格斯经典著作中的阐述来，这里对国家权力持一种较为积极的态度。

马克思和恩格斯并未排除国有化，尤其是恩格斯认识到，在“无产阶级专政”期间，国家的控制将会延伸到工厂、银行和交通等部门。但他们设想无产阶级国家将完全是暂时的，随着阶级对立的消除而“消亡”。相较之下，苏联的

集体化国家成为固定性的，并且愈发强大和官僚化。在斯大林时期，社会主义实际上等同于国家主义 [143] ，社会主义的发展体现在国家机器不断扩大其责任和权力。赫鲁晓夫 1962 年宣布无产阶级专政结束之后，国家甚至在形式上也与“全体苏联人民”的利益相一致了。

极权国家

最极端和彻底的干预主义见于极权国家。极权主义的实质是建立一种包含一切的体制，其影响渗入到人类生活的方方面面。国家不仅将经济而且将教育、文化、宗教以及家庭生活等等皆置于其掌控之下。萨达姆·侯赛因统治的伊拉克等现代政权也有类似特征，但此类国家的最佳实例当推希特勒的德国和斯大林的苏联。这种政权的中心支柱包括：全面监控、恐怖警察统治以及渗透性的意识形态操纵和控制体系。如此看来，极权国家实际上消灭了市民社会并完全取消了“私人”的生活领域。只有法西斯主义者愿意公开地支持这一目标，他们希望消解社会整体内部的个体认同。人们有时认为，墨索里尼的极权国家观念是由黑格尔的国家乃“道德共同体”的信念演变而来，这种共同体体现了其成员的利他主义和相互同情。从此角度来看，人类文明的发展与国家的扩张及其

责任的增加显然颇有联系。

5．4“空心”的国家？

国家在传统上被看作是政治生活所具有的中心特征，但 20 世纪后期一些日趋明显的发展趋势开始威胁到了国家的角色和价值。这在某些后共产主义国家和部分发展中国家表现得最为显著，在那里破碎或分裂的国家机器面临着族群纷争或日趋严重的有组织犯罪的威胁。结果，无国家的民族、部落和宗族纷纷涌现，值得注意的例子如俄罗斯联邦的车臣人、科索沃的阿尔巴尼亚族、库尔德人、泰米尔人以及尼日利亚的伊博人。在其他地方，国家的衰落不这样引人注目却仍有重要意义，包括乐索布所称的“淘空”（hollow out）过程，即曾属于国家的功能不知不觉地逐渐转移到其他机构和实体上去。该过程由三个不同但互有关联的发展造成：全球化、“回退”与重构、次级国家政府的增长。

全球化

国家——或至少民族国家——的最主要威胁或许是全球化进程（第 7 章将有详细讨论）。宽泛地讲，全球化乃世界某一部分的事件或决策开始影响另一部分的进程。表现之一就是全球经济的出现，任何国家管制国际资本流动都变得日加困难或不可能。这种发展对国家具有重大影响。例如，它意味着单个国家管理经济生活和实现整体繁荣的能力是有限的，因为凯恩斯主义等“国家”经济战略在全球背景下几乎无法推行。同样，由于激烈的竞争要求降低税收和劳动力成本，全球化也导致国家福利主义的全线后退。另外一个表现是，国家发现它对跨国公司的管制日益艰难，这些公司能更加容易地转移其生产和投资。政治全球化的冲击也毫不逊色，联合国、欧盟、北约和世界贸易组织等国家和超国家机构越来越重要。例如，加入欧盟显然对国家权力构成威胁，因为越来越多的决定（如单一货币政策、农业和渔业政策以及防卫和对外事务）是由欧盟机构而非成员国来做出的。

有人认为全球化趋势实际上已引发了对传统上所理解的国家的重构。作为国家定性特征的主权当然也就走到了尽头——至少就其意指最高和独占性统治而言如此，它现今在一个后主权条件与国际互赖和渗透的背景下发挥影响。然而，这与其说导致了国家的衰败，倒不如说

促成了一种不同国家的出现。与集体化国家一样，社会-民主国家已被抛入了历史的垃圾堆，但在原来的位置上却产生了“竞争性”国家，它们能更好地适应全球化经济的要求。例如，此类国家的关切包括：在新技术依赖的经济中需要强化那些确保经济成功的首要途径——教育和培训；期望提升企业家精神和劳动力弹性，增加市场的回应性；需要与社会排外做斗争，巩固社会的道德基础。政治全球化在削弱国家的同时也为其开启了机会，这体现为“汇集”（pooled）主权的理念，即单独行动中无力和无效的国家可利用国际或区域机构同他国合作而获得更大的影响力。例如，欧洲联盟的部长理事会（EU Council of Ministers）作为联盟中最有权力的决策机构，实际上是其成员国的创造物，为国家政客在区域层次做出决定提供了一个讨论场所。

重构国家（restructuring the state）

1980 和 1990 年代，受新右派的优先关切和信仰鼓动的政府——尤其美国和英国——对国家进行了坚决的抨击，它们解除管制，推行私

有化[144]，在公共服务中引入市场改革，这些政策导致了国家的“回退”（rolling back）。其他地方也采用了类似的政策，最为热衷的大概是中东欧的后共产主义政权，它们试图以此政策摧毁集体化的国家机器。在那些“私人为好，公共即坏”的亲市场和反国家哲学盛行的地方，国家收缩呈加速之势，不过这种趋向还受到其他更为广泛且更难以阻挡之力量的驱使，包括全球竞争所产生的越来越大的压力，发展更有效和回应性的手段来制定公共政策和实现公共服务（与从政府到“治理”的转向相联系）的需要。后一理念反映出如下情况：鉴于社会变得更加复杂和流动，人们设计出了新治理方法，较少依赖等级性的国家机构，从而模糊了国家和社会的分野。政治中“治理转向”（governance turn）清楚地表现在多种趋向中，包括通过私人投资来筹措公共项目资金的增长趋势，从直接的服务提供走向“授权”和“管制”角色的政府“再造”（reinvention），越来越多地用准政府和私人组织实现公共服务、以及“新公共管理”（new public management）的出现等。新公共管理的特点就是政府愈加广泛地中采用私人部门的管理技术。

次级国家治理（substate

governance）

国家的最后一个挑战是来自地方分权（decentralization）的压力，这是一种将国家或中央机构的职责转移到地方或社区层次的趋势。该过程绝非普遍的，但在世界许多地区，社区和族群政治的重要性日益增大已经产生了强化地方和区域机构的要求。例如，1999 年苏格兰和威尔士议会的创立，使英国同西班牙、法国及意大利一样，出现了放权政府的重要层级。对苏格兰而言，这意味着它具有了相当程度的选举自治，大致接近“准联邦制”（quasi-federalism）的一个单位。欧洲联盟内部的离心力则催生了“区域欧洲”的思想，意味着区域内的机构和团体越来越多地寻求直接进入欧盟组织的渠道，而越过了国家政府层级。这种情势在欧盟内部创造了多层治理 [145] 的模式，包括次级国家、国家和超国家机构，这与传统的国家观念很难一致。这种离心倾向最戏剧化表现，是它造成国家权力的重组甚至国家本身的颠覆。1993 年族群民族主义的风起云涌，导致了捷克斯洛伐克的分解，形成了分立的捷克和斯洛伐克国家；1990 年代早期的南斯拉夫则被民族主义野心和族群对立混杂引发的内战撕裂为几部分。第 8 章将对这些力量进行更为深入的检视。

总结

◆国家是在确定的领土边界内行使最高管辖权的政治结合体。政府仅为国家的一部分，相形之下，国家则包括所有的公共机构，行使非人格的权威——其基本假定是它代表社会永久利益而非任何政客团体的党派偏好。

◆存在若干对立的国家理论。多元主义者认为国家是一个在社会的竞争利益间进行裁判的中立机构。马克思主义者认为国家或以压迫从属阶级或以缓和阶级冲突来维系阶级制度。新右派将国家描绘成一心扩张和膨胀的自利之怪兽。激进女性主义者 [146] 则指出国家内部存在着支持男性权力制度的家长制 [147] 倾向。

◆对国家持肯定态度者认为，国家或为保护个人免受其他公民侵害的工具，或为集体行动得以组织的机制。批评者则往往认为，国家若非反映支配性社会集团的利益，即是反映与社会相分离和对立的利益。

◆国家担负着非常不同的角色。最小国家仅仅奠定了秩序生活的条件。发展型国家力图促进增长与经济发展。社会-民主国家的目标是矫正市场经济的失衡和非正义。集体化国家对整个经济生活施以控制。极权国家则造成无所不

包的政治化，实际上消除了市民社会。

◆现代国家面对着种种威胁，主要有：表现为经济互赖和超国家机构形成的全球化；由于职责转移到私人机构而产生的国家“回退”和“淘空”；经由国家机构职责转移到区域、省或地方机构而发生的地方分权。

问题讨论

★自然状态的生活真是“龌龊、凶残和短促”的么？

★是政府控制国家，还是国家控制政府？

★与竞争性社会利益相比，国家是否可被视为中立机构？

★国家精英的性质和背景是否必然会引发偏见？

★国家和市民社会之间恰当关系是什么样的？

★在全然不再是国家之前，国家能被“淘空”到何种程度？

★全球化是否意味着国家已变得毫不重要？

第 6 章：民族与民族主义

“民族主义乃一种儿科病；它是人类的麻疹。”

——阿尔伯特·爱因斯坦：*Letter*（1921）

最近二百年以来，民族已被看作最为合适的（或许是唯一恰当的）政治统治单位。的确，国际法大多以如下假定为基础：民族同个人一样拥有不可侵犯的权利，尤其是政治自主权和自决权。不过，没有什么比民族主义作为一种政治信条的力量更能证明民族的重要性。在许多方面，民族主义都使第 3 章已述的那些更为清晰和系统的政治意识形态相形见绌。它曾促成了战争与革命，导致了新国家的诞生、帝国的解体以及边界的重新划定，被用来重塑和巩固现有政权。但我们仍有理由相信，民族的时代可能正渐近结束。民族-国家这一历代民族主

义者努力奋斗想实现的目标，正日益受到内忧外患的困扰。

本章探讨的主要问题如下：

▲民族为何物？

▲文化民族主义和政治民族主义区别何在？

▲如何解释民族主义的出现与成长？

▲民族主义采用了什么样的政治形式？它表达了什么政治目标？

▲民族-国家有什么吸引力或优势？

▲民族-国家有无未来可言？

6.1 民族为何物？

许多围绕民族主义现象的争议都可从有关何谓民族[148]的对立观点中寻到踪影。人们对民族观念的接受如此广泛，以至于不再去考察和探求其独有特征，而简单地视之为天经地义之事。不过，混淆困惑仍不胜其烦。“民族”一词通常很少在精确意义上使用，且常与国家（state）、国土（country）、族群[149]（ethnic group）和种族（race）替换使用。例如，联合国（United Nations）明显是一误称，它是一个国家而非民族间的组织。那么，民族的典型特征为何？民族与其他社会团体及其他集体认同的源头存在什么区别？

界定民族一词的困难来自如下情况，即所有的民族都混杂了客观和主观的特征，融合了文化与政治的特点。从客观方面来看，民族是一个文化实体：操同一种语言、信仰同一种宗教、由共同的历史等因素凝聚起来的一群人。

这些因素无可置疑地形塑着民族主义政治。例如，加拿大魁北克人民族主义的形成，主要是基于讲法语的魁北克和其他讲英语的加拿大绝大部分地区存在语言差异。印度的民族主义矛盾则总是因宗教对立而起，旁遮普的锡克教徒为建立独立家园（克立斯坦　　Khalistan）的奋争，克什米尔的穆斯林要求将克什米尔并入巴基斯坦的运动均出于宗教原因。但是，只凭客观因素仍不可能界定民族。所有民族的内部都含有一定程度的文化、族群和种族差异。尽管瑞士民族使用了三大语言（法语、德语和意大利语）及多种方言，但已证明的确能长存且可行。在北爱尔兰，天主教徒和新教徒的分歧引发了民族主义的对抗，但在英国本土却基本未起波澜，在德国等国的影响也微不足道。

上述情况凸显出民族最终只能由其成员主观地加以界定的事实。我们的最终分析结论是，民族乃一种心理-政治的建构（psycho-political construct）。民族与其他团体或集体的区别在于，民族的成员自认为他们属一个民族。这是什么意思呢？这种意义上的民族自认为是一个独特的政治共同体。这便将民族与族群区隔开了。一个族群无疑也拥有共同体的认同和文化自豪感，但与民族不同，它缺少集体性的政治抱负。这些政治抱负在传统上是要求或渴望维持政治独立或国家地位。不过，在一种更为温和的层次上，它们会期望实现一定程度的自

主，可能是成为联邦或国家邦联的一部分。

民族的复杂性并未到此而止，尚需深入探讨。民族是一种复杂难解的政治现象，部分原因在于各种民族主义传统从不同立场来看待民族。其中两种不同概念的影响最大。一种概念认为民族首先是一种文化共同体，强调族群纽带和效忠的重要性。另外一种则认为民族本质上是一种政治共同体，强调公民联系和忠诚的意义。这些对立观点不仅给出了有关民族起源的替代性解释，而且与迥然不同的民族主义形态相联系。

作为文化共同体的民族

国家本质上是一种族群或文化实体的观念被说成是“首要”的民族概念（Lafont，1968）。这种思想的源头可追溯到 19 世纪晚期的德国，以及赫尔德 [150] （Herder）和费希特（Fichte，1762-1814）等人的著作。在赫尔德看来，每个民族团体的内在特性最终都由其自然环境、气候和自然地理，三个因素塑造了人们的生活方式、劳动习惯、态度和创造癖好。最为重要的是，他强调了语言的重要性，认为语言为一个民族的独特传统和历史记忆的具体体现。在他看来，民族拥有一种“民族灵魂” [151] ，它蕴涵在歌曲、神话和传说当中，提供民族创造性的

源泉。赫尔德的民族主义接近于某种文化主义，强调民族传统与集体记忆的觉醒和崇尚，而不是建立国家的公开政治诉求。这些思想对 19 世纪德国民族意识的觉醒产生了深刻的影响，格林（Grimm）兄弟的民间故事及瓦格纳（Richard Wagner，1813-83）歌剧中的古老神话和传说的再发现正反映了这一点。

赫尔德的文化主义含有民族是“自然”或“有机”实体的意思，该实体可追溯到古代，而只要人类社会延续不断,它同样也会继续存在。现代社会心理学家也提出了一种类似的观点，认为人们为了获得安全、认同和归属感而倾向于组成团体生活。根据这一观点，人类分为民族恰恰反映了自然的人类癖好，即接近那些和自己相似的、拥有共同文化、背景和生活方式的人。但这些心理学的洞见并不能解释民族主义作为一种历史现象的存在，也就是无法解释民族主义在特定时代和地点产生，具体来讲在 19 世纪欧洲产生的原因。

盖尔纳在《民族和民族主义》（*Nations and Nationalism*，Ernest Gellner, 1983）一书中指出，民族主义在相当程度上与现代化尤其是工业化的进程联系在一起。他强调，前现代或“农业”社会是在封建纽带和效忠的网络基础上组织起来的，而新兴的工业社会则促进了社会流动、自我奋斗和竞争，所以需要新的文化凝聚资源。民族主义恰恰提供了这种资源。因此，

民族主义的发展满足了特定社会条件和环境的需要。另一方面，吉尔勒的理论也表明，民族主义在现代仍然根深蒂固，恢复前现代的效忠和认同是不可思议的。安东尼·史密斯在所著《民族的族群起源》（ *The Ethnic Origins of Nations* ，Anthony Smith，1986）一书中，对民族主义与现代化相连的观念提出挑战，强调现代民族和前现代族群共同体之间具有连续性，他称之为“族群性”。根据这一观点，民族嵌入在历史当中，它源于共同的文化遗产和语言，而两者可能在建立国家甚至提出民族独立要求之前就长久存在。史密斯也承认，尽管族群性是民族主义的前身，现代民族也只是在既有的族群性与新出现的政治主权学说连接之后才开始形成。这种连接在 18 世纪后期和 19 世纪早期的欧洲发生，到 20世纪才蔓延到亚洲和非洲。

先不论民族起源怎样，某些形式的民族主义确有独特的文化而非政治特性。文化民族主义[152] 一般以民族自我肯定（self- affirmation）的形态出现；它是人们通过提高民族自豪感和自尊心获得较为明确自我认同感的手段。威尔士的民族主义展现了这一点，它更为注重保存威尔士语和一般威尔士文化，而不是要求政治独立。美国、西印度群岛和欧洲许多地区的黑人民族主义也有强烈的文化特点，强调独特的黑人意识和民族自豪感的发展，贾维（Marcus

Garvey）和马尔科姆·艾克斯（Malcolm X，1926-65）在其著作中，将这种意识和自豪感同作为精神和文化“家园”的非洲之再发现联系起来。类似的过程也出现在现代澳大利亚——某种程度上还有新西兰。例如，澳大利亚的共和主义运动，反映出一种要求对澳大利亚民族作为与英国分离的政治和文化单位做出重新界定的热望。这种自我肯定过程相当地借用了一战时澳新军团的神话、与土著人的关系以及开拓者民间文化的再度展现。

德国史学家梅涅克（Friedrich Meinecke, 1907））更进一步，区分了“文化民族”和“政治民族”。“文化”民族的特点是具有高水平的族群同质性，结果是民族和族群认同重合。梅涅克将希腊人、德国人、俄国人、英国人爱尔兰人确定为文化民族的范例，不过这一描述对库尔德人、泰米尔人和车臣人等族群也同样适用。这些民族可被看成是“有机的”，因为它们受到自然或历史力量而非政治力量的塑造。文化民族的优势在于，它因强大和历史性的民族团结感而紧密结合，通常比较稳定和具有凝聚力。另一方面，文化民族往往自我认定为排他性团体。民族成员的动力不是源于自发的政治效忠，而是来自近乎天生的族群认同。因而文化民族往往自认为是一个源于共同祖先的扩展性血缘团体。如此以来，仅接受某一民族的语言和信仰并不足以成为德国人、俄国人或是库尔

德人。这种排他性往往造就狭隘和退化的民族主义，从而减弱了民族和种族的差别。

作为政治共同体的民族

民族本质上为政治实体的观点所强调的，是公民的忠诚和政治效忠，而非文化认同。因而民族主要是因共同的公民资格结合起来的一群人，而不管其文化、族群等认同怎样。卢梭有时被视为现代民族主义之父，上述民族观常可溯及到他著作中。卢梭并未具体地解决民族问题或讨论民族主义现象，但他所重视的人民主权（表现为“公意”思想，实际就是社会的公共良善）正是 1789 年法国大革命中民族主义学说产生的起因。卢梭宣称政府应以公意为基础，由此猛烈抨击了君主权力和贵族特权。法国大革命期间，激进民主原则反映于如下主张：法国人民是拥有不可剥夺之权利和自由的“公民”，而不再仅是国王的“臣民”。主权权力因而属于“法兰西民族”。所以，产生于法国革命的这种民族主义体现了人民或民族自治的观念，与自由、平等和博爱的原则不可分地联系在一起。

民族乃政治而非族群共同体的观念得到多种民族理论的支持。如霍布斯邦（Eric Hobsbawm，1983）强调，民族在很大程度上

乃“虚构的传统”。他不同意现代民族由存在已久的族群共同体发展而来的说法，认为对历史连续性和文化纯净性的信念根本就是神话，并且是民族主义本身创造的神话。根据这种观点，是民族主义创造了民族，而不是相反。例如，民族自觉意识（有时称为人民民族主义[popular nationalism]）直到 19 世纪后期才形成，可能是由新创的国歌、国旗以及扩展的初等教育塑造而成。当然，代代相传并体现民族文化的“母语”观念，也倍受争议。在现实当中，每一代人都在使语言适应自己独特的需要和环境，语言也是鲜活和发展的。而且，直到 19 世纪，大多数人还是文盲，通常说方言，与受教育的精英的语言相去甚远，所以可以说“民族”语言的说法是荒谬可笑的。

本尼迪克特·安德森（Benedict Anderson，1983）也将民族说成是人造之物，他称之为“想象的共同体”（imagined community）。安德森指出，民族更多的是作为精神想象而非真实的共同体存在，后者需要一定层次面对面的互动以维系共有认同的观念。在民族内部，个人所曾谋面的人数，只占他所认定拥有同一民族认同人口的微不足道的一部分。若民族果真存在，它也是经教育、大众传媒以及政治社会化过程而给我们建构出来的想象之创造物。卢梭认为民主和政治自由思想使民族获得生命力，而民族是“创造”或“想象”之共同体的观念，则与

马克思主义认为民族主义是一种资产阶级意识形态的观念更有共同之处。根据正统马克思主义的观点，民族主义是统治阶级对抗社会革命威胁的工具，以此确保民族认同超过阶级团结，将工人阶级束缚在现有的权力结构之中。

不管民族源于自由和民主的期望还是仅为政治精英或统治阶级精妙的创造，某些民族确有清晰的政治性。按照梅涅克的说法，这些民族可划为政治民族。“政治”民族中公民身份比族群认同有更大的政治意义。政治民族经常包含很多族群，文化异质性明显。英国、美国和法国常被视为典型的政治民族。英国事实上是四个文化民族的联合：英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰（尽管后者又包括两个民族：新教统一党支持者和天主教共和军支持者）。如果说存在一种独特的英国民族认同的话，那么它是建立在如下政治因素基础上的：普遍效忠王室、尊重威斯敏斯特议会以及信奉英国人民长期享有的权利和自由。作为“移民乐土”的美国有着独特的多族群和多元文化特点，这使之难以在共同文化和历史联系基础上建立民族认同。相反，美国的民族自觉感是通过教育体系、通过培养尊重一套共同价值——特别是《独立宣言》和美国宪法中阐释的价值，而有意识地建立起来的。与此类似，法国的民族认同与 1787 年法国革命的传统和原则紧密联系。这些民族的共同点在于，从理论上讲它们赖以

建立的基础，是自愿接受一套共同的价值和目标，反对现有的文化认同。人们有时认为，上述社会中形成的这种民族主义具有典型的宽容和民主性。如果一个民族首先是一个政治实体，那么它是一个包容性团体，因为其成员资格并不限定于拥有特定语言、宗教、族群等诸如此类标准的人。典型的例子是美国和南非，美国被描绘成民族“大熔炉”，“新”南非则被认为是“彩虹社会”。另一方面，政治民族有时难以体验到文化民族那样的有机统一和历史根基感。这可以解释，为什么与苏格兰和威尔士民族主义以及岛国型的英格兰民族主义（有时称为“小英格兰”民族主义）相比，联合王国（UK）的不列颠民族主义显得相对脆弱。

发展中国家在建立民族认同的斗争中，遇到的问题比较特殊。这些民族在两种意义上可以称为“政治民族”。其一，它们在许多情况下只是在反抗殖民统治胜利之后才赢得了国家独立。这样一来，追求民族解放和民族自由便深刻影响一个民族的民族认同。第三世界的民族主义因而往往有着强烈的反殖民色彩。其二，沿袭自前殖民统治者的领土边界也常常塑造着这些民族。非洲这种情况尤其普遍。非洲“民族”常包括很多的族群、宗教和地区团体，这些团体只是因为共同的被殖民历史才走到了一起。典型的欧洲文化民族是在先有民族认同基础上寻求国家地位的，相较之下，非洲是在现

有国家基础上尝试“建构”民族的。由此带来的政治和族群认同的不协调，酿成了频仍的紧张冲突，尼日利亚、苏丹、卢旺达和布隆迪等国的局势发展清楚地表明了这一点。不过，这些冲突不能简单地归因于“部族主义”（tribalism），它们在很大程度上是过去殖民统治期间“分而治之”政策的产物。

6.2 各种民族主义

大量的争议都是围绕民族主义的政治特征展开的。一方面，民族主义似乎是一种进步和解放的力量；另一方面，它又可能是非理性和反动的信念，听任政治领袖在民族名义下推行军事扩张和战争政策。甚至有许多迹象表明，民族主义受到政治上的一种“多重人格综合症”的困扰。很多情况下，民族主义同时兼有进步和反动、民主和专权、解放和压迫、左翼和右翼的特点。因此，最好不要把民族主义看作单一或连贯的现象，而是有一系列的民族主义，也就是共有一个特征的诸多传统的综合体，其中每一传统以自己特定的方式对民族的核心政治内涵予以确认。

这种混淆部分源自上文所考察的争议，即应

如何理解民族概念，以及在界定民族时文化与政治标准哪个具有决定性。民族主义的特点同时还受到民族主义愿望所产生的环境，以及它所依托政治目标的影响。因此，当民族主义是对外国支配或殖民统治的反应时，它往往是与自由、正义和民主目标相连的解放性力量；当民族主义为社会动乱和人口组成比例变动的产物时，则经常带有狭隘和排外的性格，可能成为种族主义和仇外情绪 [153] 的工具。最后一点，民族主义也受到其支持者政治理想的影响。自由主义者、保守主义者、社会主义者、法西斯主义者甚至共产主义者以不同方式被吸引到民族主义的旗下（主要意识形态当中，大概只有无政府主义者与民族主义完全格格不入）。如此看来，民族主义实为一种跨领域的意识形态。民族主义的主要政治表现形式如下：

- 自由主义的民族主义
- 保守主义的民族主义
- 扩张主义的民族主义
- 反殖民主义的民族主义

自由主义的民族主义

自由主义的民族主义（自由民族主义）可看成欧洲自由主义的古典形态；其渊源可回溯到

法国革命，当时已孕育了民族主义的诸多价值。在 19 世纪中期的欧洲大陆，成为民族主义者甚至意味着是成为自由主义者，反之亦然。如 1848 年欧洲革命就将争取民族独立和统一的斗争与建立有限和立宪政府的要求融合在了一起。这一点表现最为明显的是意大利民族主义运动中的“复兴”民族主义——特别是意大利统一的“鼓动家”马志尼 [154] 所阐述的思想。西蒙·玻利瓦尔（Bolivar， S）也主张类似的原则，他领导了 19 世纪早期的拉丁美洲独立运动，将西班牙人驱逐出了美洲西班牙语区。自由民族主义最清晰的表述大概见于美国总统威尔逊的“十四点”和平纲领。1918 年拟订的这一纲领是作为一战后欧洲重建的基础而提出，并为凡尔塞和约（1919）所涉及的大范围领土变更提供了一个蓝图。

与所有的民族主义形态一样，自由民族主义也基于同样的基本假定，即人类自然地划分为一个个民族，其中每一个都有各自的认同。因此，民族乃真实或有机的共同体，而非政治领袖或统治精英的人为创造物。而自由民族主义的特点，是它将民族观念与人民主权的信念（最终而言源自卢梭）联系起来。这种融合联系之所以产生，是因为 19 世纪欧洲民族主义者所反抗的包括多个民族的帝国同时也是专制和压迫性的。例如，马志尼不仅希望统一意大利各个邦国，而且也要清除专制的奥匈帝国的影

响。所以，这种民族主义的核心就是支持民族自决 [155] 原则，目标是建立民族国家，换言之，也就是政府的边界尽可能的与民族的界限相吻合。用约翰·密尔（J. S.Mill，[1861]1951：392）的话来讲就是：

当民族情感以任何力量存在时，一个显而易见的问题就是要将所有民族成员统一在一个政府之下，而各个政府间是独立的。这不过是要指出，政府的事情应由被统治者来决定。

自由民族主义首先是一种原则性的民族主义形态。它并非要维护一个民族的利益而反对其他民族。相反，它宣称每一个和所有民族都有权得到自由和进行自决。从这种意义上讲，所有的民族都是平等的。自由民族主义的最终目标也就是要建立主权民族国家的世界。马志尼建立了秘密组织“青年意大利党”（young Italy）来宣传意大利统一的思想，同时还组织了“青年欧洲党”（Young Europe），希望将民族主义思想传播到整个大陆。与此类似，在签定凡尔塞条约的巴黎和会上，威尔逊之所以提出自决原则，不仅仅是因为欧洲帝国的瓦解符合美国的国家利益，还因为他相信波兰人、捷克人、南斯拉夫人和匈牙利人都和美国一样享有政治独立的权利。

从此角度看，民族主义不仅只是扩大政治自由的手段，而且还是获得和平和稳定世界秩序的利器。如威尔逊认为，第一次世界大战之所以发生，是因为具有扩张主义和战争倾向的军国主义专制帝国支配了当时的“旧秩序”。在他看来，民主的民族国家却完全是爱好和平的，因为它们有着文化和政治的一致性，没有发动战争和征服其他民族的动机。这样，民族主义不是被看作不信任、猜疑和对抗的根源，相反，作为一种力量，它能够促进每一民族内部的统一，并推动各民族在互相尊重民族权利和特性的基础上发展兄弟般的和睦关系。

不过，自由主义仍然超越了民族的观念，原因有二。第一，信奉个人主义意味着自由主义者认为所有人（不论种族、信念、社会背景还是民族等如何）都有同等的道德价值。因此，自由主义赞成普遍主义（universalism），认为所有地方的个人都有同样的地位和权利。现在，这种观点一般体现为人权 [156] 观念。自由主义者将个人置于民族之上，确立了一个同国家主权原则相背的基础，如国际社会曾向南非“白人”政权施压，迫使其放弃种族隔离政策。第二个原因是，自由主义者担心，由主权民族国家组成的世界可能陷入国际的“自然状态”。正象不受限制的自由听任个人彼此诽谤和奴役一样，国家主权也可被用来当作扩张主义和征服的幌子。自由必须受制于法律，这对个

人和国家同样适用。所以，自由主义者一直站在运动的前哨，以建立受国际联盟、联合国和欧洲联盟等超国家机构监督的国际法体系。根据这一观点，民族主义从来都不能被允许变得狭隘和排他，相反，须以对抗性的世界主义[157]来平衡制约之。

对自由民族主义的批评一般分为两类。第一类批评中，自由民族主义者被指责过于天真和浪漫，他们看到的是民族主义进步和解放的一面，是一种宽容和理性的民族主义。然而，他们可能忽视了民族主义的阴暗面，即部族主义[158]的非理性成分——它区分了“我们”和外在的具有威胁性的“他们”。自由主义者认为民族主义是一种普适原则，但对民族主义引发的情绪性力量却不甚了解，这种力量在战争期间能够驱使人们为“他们的”国家而战斗、杀戮和死亡，几乎不去考虑其民族事业是否合乎正义。“这是我的国家，不论它是对还是错”，这正表达了上述立场。

第二，自由民族主义的目标（建立民族国家的世界）从根本上来讲是有害的。大部分欧洲国家的边界是在威尔逊式民族主义理论基础上重新划分的，这种民族主义的错误在于，它认为民族应生活在近便的、各自分立的地理区域内，而国家的建立也应和这些区域相吻合。但实际上所有的所谓“民族国家”都由若干语言、宗教、族群和地域团体组成，其中有些可能自

认为是“民族”。这种情况在前南斯拉夫表现得最为明显，该国曾被巴黎和会上的调解者说成是“斯拉夫人的家园”。然而，它事实上是族群共同体、宗教、语言和不同历史渊源的拼凑。更有甚者，1990 年代早期南斯拉夫的解体已表明，它的每一个共和国本身就是不同族群的拼凑。无怪乎当年的纳粹和后来的波斯尼亚塞尔维亚人承认，种族清洗 [159] 政策是建立政治上统一和文化上同质之民族国家的唯一可靠途径。

保守主义的民族主义

从历史来讲，保守主义的民族主义（保守民族主义）的形成要比自由民族主义更为晚近。直到 19 世纪后半叶，保守主义政治家才开始视民族主义为一种颠覆性（如果不是革命性的话）的信条。但随着时间的推移，保守主义和民族主义的联系日渐明显，如迪斯雷里“一个民族”（One Nation）的理想，俾斯麦为实现普鲁士扩张目标对德国民族主义的利用，以及沙皇亚历山大三世支持的泛斯拉夫民族主义等均为例证。在现代政治中，民族主义已成为大多数（即使不是所有）保守主义者的信条。在英国，玛格丽特·撒切尔对 1982 年福克兰群岛 [160] 战争胜利的必胜主义姿态生动地展现了这

一点；而保守党右翼阵营有着根深蒂固的“欧洲怀疑主义”，特别对“欧洲联邦”更是相当的排斥。在美国，里根侵入格林纳达并轰炸利比亚，布什进攻巴拿马并发动海湾战争，这种更为强硬外交政策也在美国激起了类似的民族主义。

保守民族主义较少关注原则性民族主义的普遍自决，而比较重视体现在民族爱国情操中对社会团结和公共秩序的期望。保守主义首先将民族看作产生于人类基本要求——期望与他们在观念、习惯、生活方式和外貌一样的人接近——的有机体。简言之，人类通过成为某个民族共同体的成员来寻求安全和认同。根据此观点，爱国忠诚和民族意识多源于共同的历史经验，民族主义转而捍卫受到历史认可的价值与制度。民族主义因而变成某种的传统主义。这赋予保守民族主义一种独特的怀旧色彩。在美国，人们不断缅怀清教徒先辈移民、独立战争以及费城会议等历史。而就英国民族主义而言（更准确地说是英格兰民族主义），民族的爱国情操则利用了与君主制密切相关的象征。英国国歌“天佑女王”以及王室成员，在一战停战日及国会开议日等国家庆典和节日中扮演着突出的角色。保守民族主义一般形成于已稳固的民族国家，而不是那些正处于民族建构（nation building）进程中的民族国家。一般来讲，民族受到威胁（内忧或者外患）的忧患意识是激发

民族主义的动力。传统上的“内忧”是阶级对立和最终爆发革命的危险。就此而言，保守主义认为民族主义是对付社会主义的解毒剂：当爱国情操强过阶级团结时，工人阶级将被有效地整合到民族内部。因此，保守主义思想中反复强调的主题，就是号召民族团结，唤起爱国主义 [161] 乃公民美德的信念。威胁民族认同的“外患”包括外来移民和超国家主义（supranationalism）。

根据这种观点，外来移民构成了威胁，因为这往往会削弱现有的民族文化和族群认同，挑起仇视和冲突。1960 年代英国的鲍威尔（Enoch Powell）曾表达了这种担心，他警告英联邦国家向英国的进一步移民将会导致种族冲突和暴力。玛格丽特·撒切尔在 1979 年也提出了类似问题，认为英国有被移民“淹没”的危险。英国民族党（British National Party）、法国勒旁（Le Pen）领导的“国民阵线”（National Front）以及德国的共和军（Republicans）等极右翼团体发动的反移民运动，也受到了保守民族主义的鼓动。民族认同以及伴随之的安全和归属感，同样受到超国家机构的成长和文化全球化的威胁。在英国和其他欧盟国家，反对欧洲单一货币不仅是出于失去经济主权的担心，而且还出于民族货币对于维系独特民族认同极为关键的考量。

尽管保守民族主义被认为同军事冒险和扩张

有联系，但其特点仍是内向自守的。如果保守主义政府利用对外政策煽动公众情绪，那么这只是政治机会主义行为，而不是因为保守民族主义具有残酷的侵略性或天生的好战性。有人因此批评保守民族主义实质上是受精英操纵或统治阶级的意识形态。根据此观点，“民族”是创造出来的，当然也由政治领袖和统治精英来界定，目的是制造人民同意和政治服从。大致而言，当遇到麻烦的时候，所有政府都会打出“民族主义牌”。对保守民族主义的更为严厉的批评，是认为它助长了不宽容和偏执。偏狭的民族主义依靠的是狭隘的文化民族观念——即民族乃排他性的族群共同体，大致类似于扩大的家庭；民族成员与那些非民族成员之间因此有非常鲜明的界限。保守民族主义者强调维护文化纯洁和已有传统的重要性，认为移民甚至所有外国人是一种威胁，从而激发或者至少合法化种族主义和仇外情绪。

扩张主义的民族主义

第三种民族主义有着侵略性、军国主义和扩张主义的特点。从许多方面看，这种民族主义都与作为自由民族主义核心的平等权和自决等原则性信念相对立。民族主义的侵略性面目早在 19 世纪就首度呈现，当时的欧洲列强在民族

荣耀和获得优势地位的名义下肆无忌惮地争夺非洲。19 世纪的欧洲帝国主义与早期殖民扩张有所不同，它受到人民民族主义（popular nationalism）风潮的推动，在这种人民民族主义中，民族声望愈发与帝国控制属地的多寡相联系，每一次殖民胜利都会得到民众狂热情绪或称好战主义[162]的欢迎。20 世纪的两次世界大战在很大程度上就是这种扩张主义的民族主义（扩张民族主义）的结果。长期的军备竞赛和一系列国际危机之后，第一次世界大战在 1914 年 9 月爆发，当时欧洲各大首都，征服的前景和军事的荣耀都会激起自发的民众欢庆。第二次世界大战，也主要是日本、意大利和德国受民族主义驱使的帝国扩张计划所造成的结果。在欧洲，此类民族主义最具有破坏性的现代实例，当推波斯尼亚塞尔维亚人寻求建立“大塞尔维亚”的行动。

这种民族主义的极端形态来自一种强烈甚至歇斯底里的民族主义狂热情感，有时称为整体式民族主义（integral nationalism）。该词由法国右翼的法兰西行动党（Action Francaise）领导人、民族主义者莫拉斯（Charles Maurras）所创，莫拉斯的政治核心观点是宣称民族的重要性无与伦比，民族就是一切，个人什么都不是。因而民族有着超越任何单一个人生活的存在价值和意义，个人的存在只有在其投身于民族的团结和生存时才有意义。对那些

遭排斥者、孤立者及弱势者而言，这种狂热的爱国主义有着特别的吸引力，民族主义就是获取自豪和自尊的工具。不过，整体式民族主义切断了此前在民族主义和民主之间建立的联系。“整体式”民族是排他性的族群共同体，起凝聚作用的是原生性（primordial）的忠诚而非自愿的政治效忠。民族团结也不需要自由辩论与开放式的权力竞取，而只需定于一尊的纪律和服从。莫拉斯由此将民主说成虚弱和腐败的来源，要求重新建立君主专制统治。

这种好战和急切的民族主义始终与沙文主义（chauvinism）的信仰和学说联系在一起。沙文主义一词来自法国士兵沙文（Nicolas Chauvin），此人以疯狂崇拜拿破仑和为法兰西献身而闻名，沙文主义就是对所属团体或民族具有优越性和支配地位的一种非理性信念。民族沙文主义因此拒绝民族平等的观念，相信每一民族都有其独有的特征和品质，命运注定不同。有些民族适合统治，而另外一些则适合被统治。这种民族主义往往借族群和种族优越性的学说表达出来，因而融合了民族主义和种族主义[163]两种因素。沙文主义者认为自己所属民族独特且不凡，在某种程度上是“上帝的选民”。对费希特和雅恩（Jahn）等早期德国民族主义者而言，只有德国人才是真正的民族（Volk，意思是有机的人民或民族），他们自身能够保持血缘的纯洁并避免受其他语言的玷

染。而对莫拉斯来说，法国人是无与伦比的奇迹，集中了所有基督精神和最优秀的德性。

在这种民族主义中，其他民族或种族作为威胁或敌人的形象也同样重要。面对敌人之时，民族能够团结在一起并获得强烈的自身认同和价值感，达到一种“消极性整合”（negative integration）。沙文主义的民族主义因此明确区分了“他们”和“我们”。为了塑造一种“我们”的意识，需要有“他们”来嘲弄或憎恨。借助于种族分类，世界被划分成“内部群体”和“外部群体”。“外部群体”扮演着“内部群体”所遭不幸和挫折的替罪羊角色。作为德国纳粹主义基础的恶毒的反犹太主义 [164] 最为生动地展示了这一点。希特勒在《我的奋斗》（*Mein Kampf*，1925）中将历史描述成雅利安人和犹太人之间的善恶二元斗争，分别代表光明与黑暗或者良善与邪恶的力量。

扩张民族主义不断提出的一个问题是民族的再生或复兴。一般来讲，这种民族主义会利用昔日之伟大以及民族辉煌的神话。墨索里尼和意大利法西斯就常回首过去的罗马帝国时代。德国纳粹将他们的政权说成是“第三帝国”，追溯到俾斯麦的“第二帝国”和查里曼大帝的“第一帝国”。此类神话显然赋予扩张民族主义缅怀过去的色彩，但它们同时也展望未来，规划民族的命运。如果民族主义是重建丰功伟业及再创民族辉煌的工具，那么它总是有军国主义和扩

张主义性格。简言之，战争乃是民族的试验场。整体式民族主义的核心，常有一个建立帝国的计划：寻求扩张或寻找殖民地。我们在泛民族主义中可以看到这一点。纳粹德国仍然是最有名的例子。希特勒在著作中制定了三阶段的扩张计划。第一步，试图将奥地利、捷克斯洛伐克和波兰的德裔人地区并入扩大的帝国，建立“大日尔曼帝国”；第二步，企图建立一个延伸到俄国的由日尔曼人支配的帝国，以获取生存空间；第三步，希特勒梦想最终由雅利安人支配整个世界。

反殖民主义的民族主义

发展中世界涌现出了各式各样的民族主义，它们都在某种程度上受到反殖民统治斗争的鼓舞。具有讽刺意味是，这种民族主义利用欧洲“民族建构”过程中形成的学说和原则来反抗欧洲列强自身。换句话说，殖民主义 [165] 成功地将民族主义变为一种具有全球意义的政治信条。在非洲和亚洲，它促进塑造了一种“民族解放”要求影响下的民族意识。的确，20 世纪的世界政治地理，很多都受到反殖民主义的改造。两次世界大战间歇期兴起的独立运动在二战结束后又获得了新的推动力。过度扩张的英吉利、法兰西、荷兰和葡萄牙帝国，在风起云涌

的民族主义压力下纷纷土崩瓦解。

印度曾在二战期间有希望独立，后终于在 1947 年获得独立。中国坚持了八年抗日战争，1949 年共产主义革命后，才实现了真正的统一和独立。印度尼西亚经过三年反荷战争， 1949 年宣布成立共和国。1954 年军事起义迫使法国撤离越南，但该国直到 1975 年，同美国人经过 14 年战争后，方才获得最终解放，南越和北越实现统一。东南亚的民族主义斗争鼓舞了非洲的类似运动，在恩克鲁玛（加纳）、阿兹基韦博士（Dr Azikiwe，尼日利亚）、尼雷尔（坦噶尼喀，就是后来的坦桑尼亚）以及班达 (Hastings Banda)（尼亚萨兰，即后来的马拉维）等领袖的领导下展开了解放运动。1950 年代后期，非殖民化的步伐开始加快。1960 年尼日利亚从英国手中赢得独立；经过长期的抗法斗争后，阿尔及利亚 1962 年独立；肯尼亚在 1963 年，坦桑尼亚和马拉维 1964 年都取得独立。非洲的最后一块殖民地西南非洲也最终在 1990 年成为独立的纳米比亚。

早期的反殖民主义在很大程度上借用了“古典的”欧洲民族主义，并受到民族自决思想的鼓舞。形成中的非洲和亚洲民族同19 世纪新兴的欧洲国家处于非常不同的位置。对非洲和亚洲民族来讲，寻求政治独立、期望获得社会发展并结束对欧美工业化国家的依附不可分地联系在了一起。因此，“民族解放”的目标包括经济

与政治两个方面。这有助于解释为什么反殖民主义运动依靠的往往不是自由主义，而是社会主义尤其是共产主义，以此作为它们表达民族主义愿望的中介。表面看来，民族主义与社会似乎是格格不入的政治信念。社会主义者传统上倡导国际主义，将人类看作单一实体，认为把人类划为分立的民族只会助长猜忌和仇视。尤其是马克思主义强调阶级团结的纽带比民族的联系要更为强大和真实，或者如马克思在《共产党宣言》中所言："工人无祖国"。

社会主义吸引发展中世界的原因在于，它所包含的共同体与合作的价值早已深深扎根于传统和前工业社会的文化中。从这种意义上讲，民族主义与社会主义均为重视社会团结和集体行动，从而找到了契合点。根据这一标准，民族主义可能恰是一种较为弱化的社会主义形态，前者将"社会"的原则应用于民族，后者则将该原则扩展到整个人类。更具体地讲，社会主义尤其是共产主义提供了有关不平等和剥削的解析，从而能够理解殖民经验并挑战殖民统治。被压迫和被剥削的无产阶级认识到他们能通过推翻资产阶级的革命来实现自身解放，同样，第三世界的民族主义者也将"武装斗争"看作实现政治和经济解放的手段，从而将政治独立和社会革命的目标融合在了一起。在中国、北朝鲜、越南和柬埔寨等国，反殖民运动公开地拥护马克思列宁主义。一旦掌权，他们就没

收外国资产，将经济资源国有化，形成苏联式的中央计划经济。非洲和中东一些国家形成了意识形态色彩较弱的民族社会主义，在阿尔及利亚、利比亚、赞比亚、伊拉克、南也门和其他一些国家推行。这些国家所宣称的“社会主义”追求民族统一的目标和利益，通常由一位强有力的“克里斯玛型”领袖领导。

但是，发展中世界的民族主义者，不会总是满意于使用借自西方的社会主义或马克思主义语言，来表达其民族主义。特别是从 1970 年代开始，马克思列宁主义纷纷被宗教原教旨主义——尤其是伊斯兰宗教原教旨主义所代替。这种情势使得发展中世界出现了非西方——甚至是反西方——特有的声音。至少在理论上，伊斯兰教试图培养跨民族的政治认同，将所有那些承认“伊斯兰方式”和先知穆罕默德教诲的人统一到“伊斯兰民族”里来。将霍梅尼推上权位的 1979 年伊朗革命，显示了作为民族和精神重生信条的伊斯兰原教旨主义拥有的威力。建立“伊斯兰共和国”是为了恢复伊斯兰教教法（Shari’a）所蕴涵的传统价值和原则，以此消除西方物质主义特别是“大撒旦”[166]（指美国）对伊朗的腐化影响。不过，这并不表明伊斯兰民族主义有着划一的特点。例如，在苏丹和巴基斯坦，伊斯兰化完全被统治精英用作巩固权力的权术工具。而埃及和阿尔及利亚出现的革命伊斯兰运动，则仍然在城市贫民的名义

下号召道德重生和政治纯净化。

6．3 多元文化主义

民族作为文化和政治之统一整体的思想，特别自 1960 年代开始，受到了多元文化主义[167]兴起的挑战。民族一直是认同政治的典型，因为它告诉人们他们是谁：它给予人们一部历史，塑造社会纽带和集体精神，形成比个人存在更为宏大的命运感。多元文化主义也是一种认同政治，但它更重视“差异的政治”（politics of difference），强调很多现代社会中存在的广泛的文化多样性和与认同相关的差异性。尽管这些多样性可能与年龄、社会阶级、性别或性有关，但文化多元主义通常与种族、族群性和语言基础上的文化差别相联系。文化多元主义不仅承认文化多样性的事实，而且主张应该尊重并公开确认这些差异。美国作为一个移民社会长期以来就有多元文化，但上述意义上的多元文化主义目标直到1960 年代黑人觉醒运动兴起后方被接受。澳大利亚在 1970 年代早期认识到社会日益“亚洲化”，多元文化主义开始得到官方的支持。新西兰则是在认识到毛利人（Maori）文化在塑造独特民族认同中具有重要

作用之后，才开始推行多元文化主义政策。在加拿大，当局试图以文化多元主义政策实现讲法语的魁北克人和其他多数英语人口的和解，并承认土著因纽特人（Inuit）的权利。英国的多元主义则承认众多黑人和亚裔社群的存在，摈弃了此前要求他们同化到白人社会的政策。德国推行该政策与土耳其人团体有关。

多元文化主义和民族主义的关系颇为复杂。最愿意接纳文化多元主义的民族主义传统是自由民族主义和反殖民的民族主义。这是因为两种传统都接受本质上属“包容性”的民族模式，视之为政治或“公民”实体，而非文化或“族群”实体。所以，民族成员更多地由共同的公民资格和效忠联系在一起，较少依靠统一性的文化。我们甚至可以认为自由主义原则上赞成多元文化主义。最根本而言，自由主义的多元文化主义源于它对自由和宽容的支持。根据约翰·密尔在《论自由》中的经典阐述，宽容可认为对个人和社会均有根本的重要性。对个人而言，具有选择自我道德信仰、文化实践和生活方式的能力，而不管这是否遭他人否定，是自由和个人发展的基本保证。对可看作“消极”宽容的这一辩护，至少证明了互不相扰的文化多元主义或冷漠政治的合理性。密尔相信宽容还有其他益处，它可以培养多样性，既有助于社会的活力和健康，也能够促进辩论、讨论和争论，进而保证社会进步。这种对“积极”宽容的辩护接

近于现代文化多元主义的道德规范，即共同体的多样性不仅应被（可能不情愿地）接受，而且应该作为所有人生命力和丰富发展的源泉受到积极欢迎。

然而，自由主义和文化多元主义并非全然相容。首先，作为自由主义核心原则的个人主义与多元文化主义相冲突，因为前者强调，与族群、种族、语言等等为基础的任何集体性认同观念相比，个人认同的重要性是首要的。自由主义在这种意义上超越了文化多元主义和民族主义，而支持国际主义原则。第二，自由主义具有普适性，因为它最优先考虑的一套核心价值有着鲜明的自由和宽容性。换言之，自由主义给出了一种特殊的“美好生活”观念，认为个人自主性和选择自由是人类自我发展的关键前提。因此，自由主义者倾向于容忍宽容者，但他们发现较难容忍那些他们认为属非自由主义的或不宽容的信念和实践，如安排婚姻、女性穿着规范以及同性恋歧视等。文化多元主义者则常常认为自由主义的宽容不过是文化帝国主义而已，企图将西方信仰、价值和感受强加于其他的世界。

我们可以在价值多元主义思想中找到多元文化主义理论的更为牢固的基础。艾赛亚·柏林[168]（Isaiah Berlin）提出的多元主义理论被不少多元文化主义者用来证明差异政治的合理性。在柏林看来，没有单一和压倒性的“美好生

活”观念，而存在很多的竞争性观念——简言之，就是人必然对生活的最终目标存在分歧。就个人而言，他们必须对竞争性的价值和目标有所舍弃；对社会来说，它必须找到方法使有不同道德和文化信仰的人能够共处于一个政治空间，同时还能够保持和平与互相尊重。尽管柏林提出多元主义时并没有考虑多元文化社会，但它至少为互不相扰式文化多元主义提供了基础。虽然如此，柏林的思想与文化多元主义仍存在张力。柏林相信只有尊重个人自由的社会才能容纳道德多元主义，因而他依然是自由主义者，但正因为如此，他也就无法说明自由主义和非自由主义的文化信仰如何在同一个社会和谐共处。帕克（Bhikhu Parkh）提供了多元文化主义的另外一个基础。他认为，文化多样性实际上是人类本性和文化之间辩证互动的反映。虽然人类是一种自然的动物，拥有源于物种的共同生理和心理结构，但是他们的态度、行为和生活方式也受到其所属团体的影响，因而具有文化上的特征。人类的本性非常复杂，任何文化都只能表现人之所以为人的部分真正意涵，承认这一点也就为承认政治（politics of recognition）并由此为一种可行的多元文化主义奠定了基础。

多元文化主义显然与保守民族主义和扩张民族主义格格不入，原因在于这些民族主义传统建立在“排他性”的民族认同观念基础上，强调

文化的“异质性”和（某些情况下）种族的纯净。保守主义反对多元文化主义的理由是，稳定与成功的社会必须基于共同价值和文化。在这种观点看来，人类是有限和依赖性的动物，他们自然倾向接近与其相似者，而因同一原因担心或不信任在某种程度上与其相异者。有鉴于此，柏克认为，就其能够强化社会凝聚力而言，偏见是必然发生且对社会有益的。所以，多元文化社会是破裂且充满冲突的，族群共同体之间的猜忌、仇视甚至暴力并不是不宽容、无知和社会不平等的产物，而是纯粹的社会心理事实。保守民族主义者因而建议限制移民来控制文化的多样性发展，或（如前文所述）坚决主张同化策略，鼓励少数民族共同体采用多数民族共同体的价值、态度和效忠。

扩张或沙文主义的民族主义彻底将上述观点推向极至。“民族共同体”的力量严格建立在族群或文化的统一性基础之上，法西斯主义者曾用这种思想为其遣返、驱逐或其他如杀害少数民族团体的行为辩护。就纳粹主义而言，其明确的反多元文化主义的种族主义观点导致了反犹太人的种族灭绝计划。保守主义和极右翼对多元文化主义的反对至少有两方面的缺陷。第一，即使不是鲜明的种族主义者，他们也含有隐蔽的种族主义，以此来合法化或鼓励族群共同体之间的仇视。第二，他们崇尚一种在现代社会早已不复存在的社会、道德和文化同质性

的图景，而这只有大范围的压制才可能重新确立。

6．4 民族国家的未来？

随着 20 世纪的推进，声言民族主义时代已经结束的人日益增多。这不是因为它已被更高的超国家效忠所替代，而是因为它的任务业已完成：世界已经成了民族国家[169]的世界。民族甚至已被接受成唯一合法的政治统治单位。从 1789 年开始，世界的确已根据民族主义的路线进行了彻底重塑。1989 年被承认为联合国完全会员的 159 个国家中在 1910 年只存在 15 个。进入 20 世纪时，世界大多数人民属于欧洲某个帝国殖民地的臣民。中东和非洲现有的 65 个国家在 1910 年前只存在三个，1959 年后至少成立了 74 个国家。这些变化主要由民族独立的要求造成，而这些新国家毫无例外采取了民族国家的形式。

历史看似确切无疑地站在了民族国家一边。20 世纪的三次地缘政治剧变（一战、二战以及东欧共产主义的崩溃）中每一次都极大地推动了作为政治组织原则的民族观念。1991 年以来有18 个新国家成立（其中 14 个是苏联解体的

结果），它们均声称是民族国家。民族国家的强大力量在于它提供了文化凝聚和政治统一的前景。当一个有着共同文化与族群认同的民族获得自治权利时，共同体便和公民身份吻合了。这就是为什么民族主义者相信创造民族国家世界的力量是自然且不可阻挡的，而没有其他团体能构成有意义的政治共同体。他们认为民族国家是最终唯一可行的政治单位。比如这种观点意味着，欧盟等超国家机构在确立合法性和赢得民众忠诚方面永远不能与民族政府的能力匹敌。所以，欧洲一体化的进程应有明确限制，因为拥有不同语言、文化和历史的人永远不能认定他们同为一个统一政治共同体的成员。

然而，当民族国家原则获得了最广泛支持时，对民族国家存在构成威胁的极强大力量出现了。内在压力和外部威胁共同导致了通常所称的“民族国家的危机”。在内部，民族国家已受制于族群和区域政治高涨所产生的离心力。这种对族群性的高度关切甚至反映了这样的事实，在经济与文化全球化背景下，民族已不再能够提供有意义的集体认同和社会归属感。考虑到所有的民族国家都包涵着某种文化多样性，族群团结的政治（the politics of ethnic coherence）的逻辑便不能不对民族原则构成挑战。与民族不同，族群和区域团体不是靠自身就能够存在的政治实体，因此它们转向联邦制

和邦联制，寻求政治民族主义的替代物。例如，在欧洲联盟提供的框架内，比利时的弗兰德（Flanders）和瓦龙（Wallonia）地区已获得了某种程度的自治，以至于比利时只是在严格的形式意义上尚保持民族国家的形态。这种离心力将在第8 章有充分讨论。民族国家的外部威胁有多种。首先，战争技术的发展，特别是核时代的到来，需要超国家和国际机构维持世界和平。国际联盟和后来的联合国就是因此而创立的。其次，经济生活已逐渐全球化。市场现在是世界市场，企业越来越多地成为跨国公司，资本在眨眼之间就会在全球范围内流动。在没有国家政府能够控制经济命运的世界里，民族国家还有没有前途呢？再次，民族国家可能是自然环境的敌人，威胁全球生态平衡。民族最关心的是自身的战略和经济利益，对于其行为造成的生态后果漠不关心。1986 年年乌克兰发生的切尔诺贝利核事故显示了人类行为的愚蠢，外泄核辐射穿越了北欧，将造成大约2000 名欧洲人在未来50 年内死于癌症。

最后，民族国家区别于其他政治组织形态的凝聚力源泉——特有民族文化和传统，已为新跨国文化甚至全球文化的出现所削弱。国际旅游和通讯技术惊人的发展——从卫星电视到“信息高速公路”——也促进了上述情势的发展。当美国的电影和电视节目可在世界各地观看，印度和中国菜在欧洲受欢迎的程度不逊于当地佳

肴，人们与世界另一半球的联系如同附近城镇一样容易时，民族国家还是有意义的实体么？上述及其相关议题在第 7 章将有更为深入的探讨。

总结

◆民族是结合文化和政治因素来界定的。在文化上，民族是由共同语言、宗教、历史和传统联结起来的人群。但最终而言，民族是以共同公民意识的存在来自我界定的，传统上表现为要求获得或维系国家地位。

◆我们可以确认出文化和政治两种不同的民族主义。文化民族主义相信民族乃独一无二的真实有机整体，在此基础上强调民族作为一种独特文明的复兴。另一方面，政治民族主义则认为民族是各自分立的政治共同体，从而与主权和自决思想联系起来。

◆某些政治思想家将民族主义描绘成为伴随着工业化和民主政治兴起而来的现代现象，而另外一些人则认为它可从前现代忠诚和认同中寻到渊源。民族主义的特点差异很大，同时受到其兴起的历史环境与所依托政治目标的影响。

◆政治民族主义具有诸多相异的表现形式。

自由民族主义建基于普遍自决权的信念之上。保守民族主义较为珍视民族爱国主义实现社会凝聚和政治统一的能力。扩张民族主义是侵略与帝国征服的工具。反殖民的民族主义则与民族解放斗争相联系，并经常与社会发展的追求相结合。

◆多元文化主义的传播对民族主义提出了挑战。从自由主义者的观点来看，只要民族认同是建立在公民或政治效忠而非族群或文化同质性基础上，那么这种情势就能受到控制。即便如此，文化多样性还必须以宽容和个人自由来支撑。另一方面，保守主义者认为，多元文化主义会助长猜忌、仇视甚至暴力，从而削弱民族统一。

◆世界范围内得到最广泛承认的政治组织是民族国家，它常被看作是唯一合法的政治统治单位。民族国家的优势在于它提供了文化凝聚和政治统一的前景，使那些分享共同文化或族群认同的人们能够行使独立和自治权。

◆民族国家现在面临着多种挑战。民族国家已受制于族群政治高涨所产生的离心力。在外部，它们面临着如下挑战：超国家机构的权力增长、经济和文化全球化的推进以及寻求解决环境危机的国际措施的需要。

问题讨论

★民族来自何处？它们是自然存在还是人为之物？

★为什么民族自豪感和爱国忠诚受到重视？

★文化民族主义是否只是将民族禁锢于曾经的历史中？

★为什么民族主义已证明是一种如此有力的政治力量？

★民族主义是否必然助长狭隘与冲突？

★多元文化主义是社会丰富和发展的源泉，还是社会稳定的威胁？

★民族国家是唯一合法的（legitimate）政治统治单位么？

第 7 章：全球政治

“在我们这个科学的年代，战争迟早意味着全体的灭亡”

——罗素（Bertrand Russell），*Unpopupar Essays* (1950)

人们到 20 世纪晚期认识到，世界业已变为一个“全球村”（global village，Marshall Mcluhan 语）。全球化现象已彻底改变了我们对政治和政治互动性质的理解。传统的政治观以国家为中心，国家被当作首要的政治行为者，人们的注意力也集中在国家层级的政府活动上。因此，可以说国内政治和外国政治（即民族国家内部事务与其边界之外的事务）有着明显的不同。后者甚至已经成为一门新的独立学科——国际关系研究。但全球化已削弱并可能消除了“国内的”和“国外的”之间的差别，有人会认为这促成了一个世界社会的出现。尽管民族国家仍是世界舞台上最重要的行为者，但我们也无法否认超国家机构与跨国团体和组织的影响力越来越大。

本章要讨论的主要问题如下：

▲人们是如何分析和解释国际或世界政治的？

▲21世纪世界秩序的特点将是和平与协调还是混乱与分裂？

▲什么是全球化？它对民族国家有何影响？

▲全球化的力量具有建设性还是具有破坏性？

▲超国家区域组织的前景如何？

▲世界政府的观念能成为现实么？

7.1 理解世界政治

人们认识到政治具有国际维面的历史，同该学科本身一样久远，可以溯及到对古希腊城邦

之间的冲突和战争所做的解释。但现代国际体系直到 16 和 17 世纪出现中央集权国家之后，方逐渐形成。1648 年签定的威斯特法里亚条约完成这一进程，欧洲列强在条约中承认了各国的主权独立，从而结束了“30 年战争”。欧洲的国家体系随后也向外扩展，1898 年美国击败西班牙被承认为大国，1904-05 年日本战胜俄国后也获得这种认可。帝国主义，特别是 19 世纪后期欧洲列强在非洲和亚洲“对殖民地的争夺”，使国际体系具有了真正的全球维面。

就国家间的冲突与合作模式以及国际组织扩展到全球而言，20 世纪见证了世界政治的出现，也目睹了令人不寒而栗的第一次世界大战（1914-18）、第二次世界大战（1939-45）和冷战 [170] 。随着 20 世纪的结束，人们日渐认识到政治生活的范围已经发生变化，国内政治和国际政治领域的惯有划分遭到更激烈的置疑。这些复杂且多方面的变化越来越多地被指称为“全球化”。

为了分析上述及其他发展，我们有必要检视一下传统上探讨国际和世界政治的各种视角。国际政治的主要理论“学派”如下：

- 理想主义
- 现实主义
- 多元主义
- 马克思主义

理想主义（idealism）

理想主义的最主要特点，是它从道德价值和法律规范的视角观察国际政治，不是很重视经验分析（即国际行为者如何活动），而偏重规范判断（即国际行为者应如何活动）。有鉴于此，理想主义有时被看成一种乌托邦主义。理想主义涵括诸多的理论支脉。例如，中世纪的托马斯·阿奎那（Thomas Aquinas，1224-74）曾探讨“正义战争”（just war）的性质，试图将统治者的国际行动置于道德语境之下。他认为，战争只有满足三个条件方可证明为正当。其一，战争必须由拥有权威宣战的统治者来宣告；其二，战争所追求的事业必须是正义的，是为报复邪恶而发动的；其三，正义交战的意图必须是为了实现良善和避免邪恶，而不是为满足贪婪和残暴。康德[171]提出了早期的世界政府的构想，认为道德和理性共同要求不应存在战争，人类的未来应建立在“普遍和永久和平”的期望基础上。

大多数理想主义理论都以国际主义为支撑，即相信人类事务应根据普遍性原则（而不只是民族国家原则）来安排。国际主义又进而反映于如下假定：国内和国际层次的人类事务都以协调与合作为特征。理想主义中影响最大的形态之一见于自由主义。尽管自由主义者在传统

上接受民族是首要政治组织单位的观念，但他们也强调互相依赖和自由贸易的重要性，非常清楚地表示“战争无所裨益”。对集体安全和国际法的信念也反映了这种国际主义，国际联盟和联合国等组织的成立就体现了这一点。如美国的威尔逊总统（Woodrow Wilson）认为，第一次世界大战是多民族帝国追求军国主义和扩张主义的“旧政治”的结果。在他看来，消除战争最有效的方法是建立一个民主的民族国家的世界，这些民族国家愿意在有共同利益的领域彼此合作，并且没有走上征服和掠夺之路的动机。

在受现实主义理论家多年的嘲弄和轻视之后，理想主义到20 世纪后期再度崛起。通常称为新理想主义的理论显示出人们不再执迷于超级大国时代的非道德（amoral）的强权政治。稍早的例子如，1970 年代卡特总统强调经济和军事援助要视受援政权的人权记录而定，以此恢复美国对外政策的道义特征。1980 年代后期，苏联领导人戈尔巴乔夫更大胆地扛起了国际合作和共同安全的大旗，主张“欧洲共同家园”，并宣称人权原则超越了共产主义和资本主义之间的意识形态对立。

从许多方面来看，核毁灭发生的可能（东西方多年军备开支升级的后果）给予理想主义更大的推动。和平运动的兴起反映了这种发展，该运动涵括了常与和平主义相关的广泛的国际

主义哲学，在原则上将战争和所有形式的暴力斥为本质邪恶之物。这种新理想主义 [172] 的提出也与“世界社会”的观念有关，后者常与奥地利外交家兼学者波顿（John Burton）相联系。世界社会的思想认为主权民族国家的观念早已过气落伍，而强调波顿以蜘蛛网的形象语言所描述的世界之复杂和互赖性。这些观点指出，旧式的强权政治基本上已让位于非强制与合作性的国际冲突解决机制。

现实主义（realism）

现实主义传统有时又称“政治现实主义”，可以说是最古老的国际政治理论，可追溯到修昔底德（Thucydides）对伯罗奔尼撒战争的解释，还有大致同一时代中国的孙子的战略经典著作《孙子兵法》中。现实主义传统中其他重要人物还有马基雅维利和托马斯·霍布斯。不过，现实主义直至 20 世纪在一战和二战的推动下，才成为主流的国际政治观点。理想主义强调国际关系应受道德的引导，而现实主义则重视强权政治和国家利益的追求，其中心假定是，国家乃国际或世界舞台上的主要行为者和主权者，它能够作为自主性实体行事。再有一点，民族主义的兴起和现代民族国家的出现，使国家成为有凝聚性的政治共同体，所有其他

忠诚和联结都受制于民族的效忠和纽带。

现实主义的学者如卡尔（E. H. Carr, 1939）和汉斯·摩根索 [173] （Hans Morgenthau, 1948）对理想主义所信奉的国际主义 [174] 和自然和谐进行了尤为尖锐的批评。卡尔认为，事实上，两次大战间歇期间对国际法和集体安全的幼稚信仰，阻碍了大西洋两岸的政治家认识并阻止德国的扩张。与理想主义者不同，现实主义者强调主权国家权威的至高无上性，国际政治是在“自然状态”中构建的，因此其特征是无政府状态而非融洽和谐。无政府的国际体系迫使每个国家必须自助，并以自身的国家利益优先，其中最根本的就是国家生存和领土保卫。

这就是现实主义者在国际事务中高度重视权力的作用，以及他们往往在军事能力或力量的意义上理解权力的原因。国际的无政府状态绝非意味着残酷的冲突和无休止的战争；相反，现实主义者坚持认为，国家体系内冲突与合作的模式基本上符合均势 [175] 的需要。这种观点认识到，国家为了追求国家安全而结成联盟，如果各联盟间能够维持平衡，则可保证长时期的和平与国际稳定。不过，这种国际体系有着内在的动态特点，均势一旦打破，战争便可能爆发。

现实主义者一直承认国际秩序不是典型的“自然状态”，因为权力、财富和资源并未在国家间

均等地分配。主要的行为者传统上被赋予大国[176]（great powers，在冷战时期为超级大国superpowers）的地位，由此形成的国家等级体系便将某种秩序强加于国际体系，表现了大国通过贸易集团、影响领域（spheres of influence）以及彻底殖民化对从属国家施以控制。冷战期间，这种控制导致了两极世界秩序的形成，美苏阵营的对立延伸到了全球大部分地区。但现实主义者也早已认为，由于军事开支不断增加产生了一种有效的核威慑机制，特别是1960年代人们认识到“确保相互摧毁”（MAD）的严峻形势之后，两极化实际上有助于维系和平。因此，建立在公认规则和程序基础上的稳定的等级秩序，使无政府状态处于可控制范围，现实主义者由此接受了布尔（Hedley Bull，1977）所称的“无政府社会”的温和提法。

到1980年代，新现实主义（neo-realism，有时称为新[new]的或结构的现实主义）在沃尔茨（Waltz, 1979）和其他一些人的影响下形成。虽然新现实主义者仍然承认权力的中心意义，但他们倾向于根据国际体系的结构而非个体国家的目标和构成来解释事件。

现实主义和新现实主义[177]也招致了尖锐批评。主要的反对声音认为，将政治与道德分离的现实主义观点使军事对抗升级，并将强权国家的霸权野心合法化。这种观点指出，与其说

强权政治 [178] 维持了和平，倒不如说它使世界处于核灾难的边缘。女性主义理论家提出了对现实主义的第二种批评，声称追求权力的行为以及对国家安全和军事能力的执迷，反映了男性政客在世界范围内的支配地位，其优先的政策目标本质上是侵略和竞争性的。现实主义理论在经验上的主要缺陷，在于它过于强调国家为支配性的国际行为者，而忽视了 20 世纪后期重塑国际政治面貌的多元主义趋势。因此，“古典”的现实主义基本上已为新现实主义所取代。

多元主义

国际政治的多元主义视角以自由主义思想和价值为基础，形成于 1960 和 1970 年代（特别是在美国）。多元主义在传统意义上是一种社会政治理论，强调权力在诸多彼此竞争的机构和团体之间的分散性。作为一种国际政治理论，它凸显了国家的可渗透性，给出了现实主义模式的国家中心论之外的替代性解释。波顿以台球桌的比喻来说明国家中心取向的局限性（Burton, 1972），指出现实主义假定国家像台球一样，是不可渗透和自我控制的单位，只有受到外部的压力方可彼此影响；在无政府的国际体系中发生互动的主权 [179] 国家，就象球桌上运动的台球一样相互碰撞。在多元主义者看

来，上述假定扭曲了国际政治，因为它既忽视了跨国公司（MNCs）和非政府组织（NGOs）等跨国行为者日渐增大的影响力，也无法认识到国家间的互相依赖（特别是在与经济事务相关的领域）。

多元主义视角由此给出了一种混合行为者模式，在不忽视国家政府的同时，强调更广泛的利益和团体对国际政治的形塑作用。至少现实主义所重视的对外主权必定会被多元主义中较为温和的自主性概念所取代，从而使绿色和平组织、巴勒斯坦解放组织、可口可乐公司以及罗马教廷等组织机构被认定为是与法国和阿根廷完全一样的国际行为者。考虑到多元主义模式重视权力的分散性，它甚至也对自主性行为者的观念提出置疑，而强调所有的行为者（包括政府和非政府）都是在一个抑制独立行动的制约与限制框架内活动。例如，这种观点就使得阿利森（Allison，1971）在对古巴导弹危机的分析中得出如下结论：与对国家利益的任何“理性”追求相比，官僚-政治脉络（bureaucratic-political context）对决策的影响更大。

最后，国际政治多元主义取向的重要意涵，是它凸显了一种远离强权政治和国家扩张的转向。这种转向所反映的，与其说是理想主义对抽象原则的信仰，不如说是对权力广泛分布时竞争将会自我削弱的认知。因此，多元主义者

往往认为，在一个越来越相互依赖的世界里，合作与一体化（最明显的可能是欧洲）趋势终将证明是不可抗拒的潮流。

马克思主义

马克思主义提出的国际政治观点与传统范式迥然不同，其独特所在是它重视经济权力和国际资本所扮演的角色。尽管马克思的首要关注点是分析国家资本主义的结构，特别是资产阶级和无产阶级的对立关系，但其著作中的国际主义观点依然隐约可见。

马克思认识到阶级的忠诚能够跨越国家的藩篱，因而在《共产党宣言》的最后章节宣称“全世界无产者，联合起来！”。换言之，自由主义和现实主义理论认为权力是垂直组织的，显示出世界划分为许多独立国家，而马克思主义则在国际阶级基础上提出了一种水平组织的理论。这种视资本主义为国际体系的论断，直到列宁在《帝国主义：资本主义的最高阶段》（1917）一文中才有充分的探讨。列宁认为，帝国主义扩张表明国内资本主义要求通过剩余资本的输出来维持一定利润水平，这又转而造成了主要资本主义大国的彼此冲突，由此带来的战争（一战）是为争夺对非洲、亚洲和其他地区殖民地的控制，因而本质上是帝国主义战

争。

现代马克思主义者或新马克思主义者认识到了经典马克思-列宁模式的局限性——20 世纪早期的帝国主义 [180] 已证明并非资本主义发展的最高阶段，国家政策只是资本主义利益反映的假定过于狭隘。就新马克思主义者承认国家的“相对自主性”而言，他们实际上已同多元主义认定多种实体（次级国家的、国家的和国际的）在世界舞台上发挥影响的观点颇为接近；新马克思主义的独特之处在于，与经典马克思主义强调不同国家资本主义的对立相比，它关注的是 20 世纪中全球资本主义体系的发展。

在新马克思主义的分析中，这种体系的中心特点在于，阶级利益是藉由跨国企业出现而在国际基础上进行组织的。根据此观点，这些企业不仅取代了主权国家而成为世界舞台的支配性行为者，而且它们也象国家本身和国际组织一样，在一个保证全球资本主义长远利益的结构性限制中活动。新马克思主义者认为，就其将世界划分为“核心”和“边缘”地区而言，这种全球性生产和交换结构具有高度有序性。核心地区（如发达的北半球）得益于技术创新以及高水平和持续的投资，而边缘地区（如发展中的南半球）则提供廉价劳动力资源并靠种植经济作物维生。民族经济中的区域不均衡也与这种全球不平等相似——核心地区被整合到全球经济中，边缘地区则实际上边缘化了，常常变为

族群民族主义滋生的温床。因此，经济全球化也与国家的解体相生相伴。

7．2 变化中的世界秩序

冷战的兴衰

1989 年 9 月 9 日，欢腾的东德示威民众闯入柏林墙区域，开始拆除这个冷战时代的主要象征。1990 年春天，在科威特危机期间，一个反对伊拉克侵略的广泛国际联盟组成，美国总统布什宣称一个“新的世界秩序”诞生。1990 年 9 月，东西对抗的两大军事组织，华沙条约组织和北大西洋公约组织（NATO）的代表汇集巴黎，正式宣布结束敌对状态，合上了冷战 [181] 的最后一页。

可是，冷战首先是如何开启的呢？是什么使得冷战保持“冷”的状态而没有发展成“热战”呢？冷战结束带来了什么：有人赢得了冷战么？

关于冷战起源的争论，与推动冷战自身的对抗和意识形态认识紧密相连。传统或“正统”的解释将冷战归咎于苏联，认为苏联对东欧的钳

制表现了俄罗斯一贯的帝国野心，主张世界范围阶级斗争的马列主义又予之新的推动。早在1947 年乔治·凯南（George Kennan）在其署名X 的报告中（将苏联共产主义说成具有本质的侵略性）清晰地表达了这种看法， 1980 年代又出现了这种看法，里根总统将苏联描绘为“邪恶帝国”。这类观点认为，问题在于共产主义的扩张主义 [182] 特性，美国自杜鲁门以来的政策就是对此进行遏制，最初是藉马歇尔计划进行欧洲经济重建，随后是建立北约军事同盟。

寇克（Gabriel Kolko，1988）等学者提出的另一种对冷战的“修正主义”解释在越战期间日渐获得赞同。这种观点认为苏联的政策是防御性而非进攻性的，其驱动力实质上是期望在自身和敌对的西方之间设置一个缓冲带，并希望永久性地削弱德国。根据这种观点，美国的政策目标是确立美国强权之下的世界和平（Pax Americana），使世界市场对美国资本主义保持开放。麦卡锡（McCarthy）时代狂热的反共情绪有效地掩盖了美国在经济上支配世界的愿望。不论“正统”还是“修正主义”的解释，其缺陷均在于只是片面地将冷战归咎于一方，而不是提升历史的理解。因此，许多“后修正主义”的解释纷纷地提了出来。

有些观点认识到两个超级大国都有霸权野心，认为冷战是德日战败、英国衰微所形成权力真空导致的必然结果（Yergin,1980）。另外

一些解释则较为强调误解和错失时机（MaCauley,1983）。二战后初期，确实存在成功确立世界秩序的迹象，表现在：罗斯福总统相信在新创立联合国的吉兆下，各国能够和平合作；斯大林对南斯拉夫的铁托和中国的毛泽东采取难得的消极态度。然而，一旦“炸弹、金元和教条”的心态在东西方扎下根来，堕入相互猜忌和产生根深蒂固的敌视便不可避免了。

冷战的第一阶段在欧洲展开。德国战败引发的欧洲分裂（苏联红军、美英等国盟军分别从东西攻进）旋即进入持续状态，用邱吉尔的话讲，一道“铁幕”在东西方之间落下。随着“两个德国”（1949 年）以及两大对抗性军事联盟（包括北约和 1955 年成立的华约）的成立，冷战的进程朝深广发展。此后，冷战席卷全球。1949 年中国革命之后的朝鲜战争标志着冷战扩展到亚洲。

1960 和 1970 年代，从中东到拉美、从非洲到印度支那，遍布全世界的国际性危机均卷入到了美苏的对抗当中，也代表着共产主义和资本主义的大范围冲突。但从 1960 年代开始，用以描述冷战的两极 [183] 模式越来越不准确，原因在于共产主义世界逐渐分化（主要是莫斯科和北京的不和加深）以及德日两个“超级经济大国”的崛起。多极化的结果之一是东西方的缓和 [184] 。如 1972 年尼克松对中国的历史性访问以及 1967 至 1979 年间达成 SAILI 和同关于冷战

起源的争议一样，对于冷战结束的辩论也陷入了意识形态的争论中。一种看法认为，罗纳德·里根在 1980 年代早期重振美国军队，特别是推行直接引发“第二次冷战”的战略防御计划（SDI，即星球大战计划），诱使苏联加入其脆弱的经济已难以负担的军备竞赛中，最终促成了冷战的终结。福山（1992）等学者从更宏大的角度将此解释阐发为带有必胜信念的“历史终结”论断，认为西方最终“赢得”了冷战，因为只有美国式的自由民主才提供了经得起考验的经济和政治制度。另外一些看法则偏重强调苏联经济的结构缺陷以及戈尔巴乔夫对改革进程处理不当所导致的灾难性后果。

从后一种视角来看，中央计划体制效率低下，更早时期的改革失败，当局无法满足人们对西式消费品和政治自由的日益增加的需求，这些都削弱了苏联和东欧共产主义政权的合法性。始自1985 年戈尔巴乔夫改革，只是导致了无效率但仍运转的经济体制的崩溃，放松共产党控制所释放的离心力到 1991 年末摧毁了苏联自身。有人甚至认为，冷战特别是里根再度激起的美苏敌对，使外部“资本主义”威胁的思想依然存在，这至少对在一定程度促进了内部巩固，苏联也因此能多延续些时日。

然而，伴随冷战兴衰的这些重大历史事件是否只有单一的因果联系却值得怀疑。例如，1980 年代发生的事件显然在某种程度上是在

1970 年代东西方缓和的基础上发展而来的。缓和对于双方重新审视其战略重点具有重要意义，促使两方反思采取继续敌视政策是否有必要或可取。此外，1980 年代早期和平运动的兴起也有助于削弱超级大国继续采取冲突政策的内部支持。但更广泛地讲，冷战的结束可以说反映了全球均势的变化。超级大国的两极时代产生于二战后的权力真空，使美苏成为世界舞台上的支配角色。而后冷战时代的特点是美国支配的单极还是一个新的多极世界秩序尚不明了。

21 世纪的世界秩序

后冷战世界伴随着乐观主义和理想主义来临了。东西两大阵营的对立曾席卷全球并带来核竞赛摧毁地球的威胁，那是超级大国时代的特点。随着东欧共产主义的崩溃，苏联的势力在国内与国际间消退，以“一个声音”讲话的“一个世界”似乎开始形成。“新世界秩序”要建立的基础不是意识形态冲突和恐怖平衡，而是对国际规范和道德标准的普遍认可——起码美国总统乔治·布什先生如此设想。正在形成中世界秩序的核心，是承认需要以和平方式解决纠纷、抵抗侵略与扩张、控制并削减军备以及通过尊重人权来公正对待国内民众。更重要的是，冷战

后的世界秩序似乎轻松地经受住了起初的一连串考验。

1990 年 8 月伊拉克吞并科威特促成了一个西方和伊斯兰世界的广泛联盟，该联盟在 1991 年的海湾战争中驱逐了伊拉克的势力。1991 年南斯拉夫解体引发塞尔维亚和克罗地亚的战争，欧洲安全与合作会议（Conference on Security and Cooperation in Europe， CSCE；1994 年 12 月更名为 Organization on Security and Cooperation in Europe，OSCE）第一次成为处理国际危机的机制，人们看到了它最终取代华约和北约的希望。尽管欧安会在1975 年赫尔辛基会议上创建以来，实际上受到超级大国对抗的制约难以发挥作用，但正是它在 1990 年 11 月召开的政府首脑会议签定了正式宣告冷战结束的条约。随着新形式的动荡浮上台面，初期的国际协调与合作也很快证明只是虚幻而已。

焦点论述

人道主义干预（**humanitarian intervention**）：

人道主义干预是一种为追求人道而非战略目标而进行的军事介入行动。人道主义干预的兴起反映了人权等普遍主义原则得到更广泛接受，以及战争只有以道德目标为基础才能动员更大民主支持。人道主义干预的支持者认为，

这种干预表明在全球化时代里，国家已不能再限定其对人民的道德责任。

人道主义干预据认为在如下情形下具有合理性：

●严重侵犯人权时（如大规模驱逐或灭绝无自卫能力的人）；

●当上述侵犯行为威胁到临国的安全时；

●当缺乏民主损害了民族自决原则时；

●当外交手段业已用尽且干预行动的损失小于不干预时。

而人道主义干预的批评者提出了如下几点：

●任何对国家主权的侵犯都将损害现有的世界秩序规则

●侵略行为几乎都是以人道主义借口来合法化的（包括墨索里尼和希特勒的例子）

●军事干预无一例外地会使事态更加恶化而不是更好，或者使干预的国家长期卷入其中。

从很多方面来看，期待中的新世界秩序的关键是美国。两极世界秩序让位于单极 [185] 世界秩序，美国是唯一拥有军事能力和政治权威进行有效干涉的国家，扮演着“世界警察”的角色。从将伊拉克逐出科威特的“沙漠风暴”行动，到 1999 年在北约将塞尔维亚势力赶出科索

沃的“人道主义干预”中发挥的作用，再到2001年导致阿富汗的塔利班政权迅速倒台的空中打击，美国都显示了其强大力量。再有，与一味追求掠夺和征服的早期霸权国家不同，美国结合了自由民主的原则，更为关注政治自由和市场资本主义的传播。在美国的鼓动下，已结束威权主义的拉美和亚洲等世界部分地区出现了民主化趋势，这也支持了上述看法。简言之，美国的全球霸权预示着国际和平与政治经济的发展能够获得保证。

然而，这种美国推动的国际友爱和世界和平构想仍有受到怀疑的若干理由。首先，有人——如乔姆斯基[186]（Noam Chomsky,1994）——对所谓美国是无私的世界大国的说法提出挑战，认为新世界秩序并无任何“新”可言。如1990-91 年的反伊拉克联盟或许仅表明了如下事实：美国和广大西方国家对石油供应的关心与叙利亚和沙特阿拉伯等伊斯兰大国对出现“大伊拉克”的担心不谋而合。换言之，尊重国际法和国家主权的堂皇之辞不过是为了掩饰强权政治和追求国家利益而已。同样，在科索沃的干涉行动也只是使凶残和暴力升级，并进一步削弱了对国家主权的尊重。世界新秩序的构想，事实上可能只是保护美国利益并维持其在全球经济中控制权的历史工程之一角而已。

也有人怀疑美国是否有能力扮演世界警察的角色——即使这种角色被认为是可取的。首

先，优势的核武力并不能保证转化成为有效的军事能力。如 1970 年代美国在越南的失败以及 1995 年从索马里的尴尬撤出均说明了这一点。在更深层次上看，美国是否拥有足够经济资源来支撑其全球角色也值得怀疑，特别是在日德经济崛起而美国相对衰落的背景下更是如此。如下文所述，美国可能重蹈早期大国的覆辙，走上“帝国过度扩张” [187] 的老路。表现之一就是孤立主义的高涨。美国准备为其作为“老大”付出多久的代价呢？同一战后的情形一样，希望美国脱身于国际事务之外（让世界去自行解决吧）的思想又开始在美国拥有强大吸引力。2000 年乔治·W·布什当选美国总统，随后决定退出若干国际武器控制条约和关于全球气候变化的京都议定书，这说明孤立主义 [188] 正在美国大行其道。然而，2001 年 9 月 11 日，对世界贸易中心和五角大楼的毁灭性的恐怖主义袭击，强烈地表明了美国非常容易受到世界其他地方事件的影响，这可能会永久地性地终结传统的孤立主义。

冷战时期曾受到控制的那些张力与冲突现在释放了出来，在新世界秩序中形成更深层的紧张因素。外部威胁的存在（不管它是国际共产主义还是资本主义的包围）促进了内部的凝聚力，给予社会目标和认同感。比如，在某种程度上，西方是藉与东方的对抗来自我定位的，反之亦然。在许多国家这也非常明显，外部威

胁的解除促进了离心压力的释放，通常表现为种族、族群以及地区紧张。世界的许多地区都发生了此类情况，而东欧尤然，如前南斯拉夫境内的塞尔维亚人、克罗地亚人和穆斯林之间流血冲突不断，1994 年俄国和有分离倾向的车臣共和国爆发了战争。这些冲突造成了一个以族群民族主义和地区纷争为特点的日益危险的世界秩序。国际社会远没有建立起一个以尊重正义和人权为基础的世界秩序，甚至直到科索沃危机前，还在听任塞尔维亚发动扩张战争并实行种族灭绝政策，让人不禁想起二战时的种族屠杀。

与受监督的和有序的世界状态相对，形成中的国际图景似乎是典型的毫无法纪和无所作为；它在某些方面看起来更像一个“新的世界失序”（new world disorder）。稳定单极的想法无论如何都始终是一个神话，因为单一的霸权国家会造成其他国家的不满和敌视，世界警察的角色最终也无法支撑。所以单极世界也许只是过渡的状态。有充足的证据表明，21 世纪的世界秩序将有多极[189]的特征，会出现五个或可能更多的重要行为者，且不说所谓“流氓国家”和国际恐怖主义构成的不对称威胁。美国无疑在知识资本和先进技术等“软权力”领域仍保持领导地位，其他的主要行为者还将有中国、德国主导的欧盟、日本和俄国，以及巴西和印度等重要的地区性国家。中国要求获得大国地

位，与其在1970 年代开始市场改革以来经济的快速发展、众多的人口以及不断增长的军事能力相联系。世界银行预测，若保持现有的增长率，中国到 2020 年将会拥有世界上规模最大的经济。德国和欧盟在 1950 年代以来已经取得了持续的经济进步，从冷战末期开始，已有迹象显示了其脱离美国和北约的更大自信和独立性。加快建立货币和政治联盟的步伐、欧盟的扩大以及防卫能力的发展等就是证明。日本有世界第二大的经济，并从与东亚和东南亚“虎”经济国家的联系中受益。俄国失去了对东欧的控制，也不再是经济超级大国（如果曾经是的话），但其核武库保证了它仍是主要外交力量，其人口规模和自然资源为未来经济发展提供了坚实的基础。

但是，一个多极世界秩序的意涵却是不确定的。 21 世纪的世界秩序，可能类似于 19 世纪欧洲的古典均势体系，稳定时期会不时被均势瓦解时的战争打断。这种对多极世界的悲观看法认为多极体系有着内在的不稳定性。两极体系是结构性的（即便建立在敌对基础上），而多极体系中的主要行为者对其角色和责任不甚清楚，会造成更具变动性和更难预测的形势。大国实力越接近就越可能陷入不稳定状态，因为每一方都有谋取权力和霸权地位的动机。由此形成一种变动的结盟模式，前盟友可能成为对手（如美国和欧盟），前对手也可能订立条

约（如美国与俄国，或中国与日本）。这种分化组合甚至可能导致新的两极秩序，出现两个不同的结盟体系。而恐怖主义团体和“流氓国家”则有能力造成与其经济和政治力量完全不相称的军事破坏，从而进一步促进了多极体系的不稳定性。

不过，对多极体系的乐观看法则认为它有助于和平和稳定。一个较为多元的世界秩序会使建立全球霸权的梦想显得全然不具现实性，众多自主行为者的存在以及变换的联盟有助于保持均势。21 世纪的国际体系必然在一个重要的方面不同于先前的国际体系。由于全球化的推进和国际组织的日趋重要，所有国家甚至是大国和超级大国，都处身于一个互相联系和互相依赖的网络中，其自主行动能力都会大打折扣。

7.3 全球化的动力

全球化的趋势

全球化 [190] 是一个不容易把握且难以表述的

概念。尽管自 1980 年代以来人们对全球化的兴趣日增，但该术语却同时用来指一个过程、一种政策、市场战略、困境甚至意识形态。全球化的问题在于，与其称之为“它”倒不如称之为“它们”更为恰当：这不是一个单一的过程，而是不同过程的复合体，有时是彼此重叠和勾联的、甚至相互矛盾和对抗的过程。因此，全球化很难归结为一个单一的主题。欧枚（Kenichi Ohmae, 1989）提出的“无边界世界”（borderless world）思想是这方面最好的尝试，这不单指以民族和国家边界为基础的传统政治边界变得具有可渗透的趋势，而且意指原先人们因时空割裂造成的分离也变得不很重要，甚至有时全然没有影响了。斯考尔特（Scholte, 2000）由此认为，全球化与人们之间“超疆域”关系的发展有关，在这种社会空间的重构中，由于日渐广泛的联系具有“跨世界”和“跨边界”特征，疆域变得无足轻重了。例如，规模巨大的电子货币现在可以在计算机点击的一瞬冲到全世界每一个角落，确保了货币和其他金融市场能够对世界任何地方的经济事件做出迅速的反应。与此相似，光缆和卫星技术使得电话讯息和电视节目几乎可在瞬间传送到全世界。

全球化所形成的相互联系是多维的。多数人理解的全球化是一个自上而下的过程，即一个将其特性加诸于世界所有组成部分的单一世界

体系的确立过程。根据这种观点，全球化就是同质化，我们生活在一个观看同样的电视节目、购买同样的商品、吃同样的食物以及模仿同一名人的滑稽动作的世界里，文化、社会、经济和政治的多样性都被破坏掉了。尽管如此，全球化也仍然伴随着地方化、区域化和多元文化主义，这一发展有各种原因。首先，民族国家组织经济和政治生活能力的下降，使得权力既可挤压向上，也可吸收到下面。因此，随着基于民族和政治民族主义的忠诚式微，与地方共同体或区域、宗教和族群认同有关的忠诚常常会取而代之。如宗教原教旨主义就可看作是对全球化的反应。第二，同质化的恐惧或威胁会激起文化和政治的反抗，特别是这种同质化被视为某种形式的帝国主义时尤为如此。这会引起人们对衰落语言和少数民族文化的再度关注并抵制全球化，新的“反资本主义”和反自由贸易社会运动就是最明显的表现。第三，全球化并不是简单地带来全球同质文化，从某些方面来看，它在发展中国家和发达国家同样塑造了更复杂的社会和文化多样性模式。在发展中国家，西方的消费品和观念通过本土化[191]过程，被吸收到较为传统的文化习俗当中。发达国家也同样没有置身于更广泛的文化交流冲击之外，作为对可口可乐、麦当劳和MTV输出的交换，它们愈来愈受到非西方宗教、医药和疗法以及艺术、音乐和文学的影

响。

全球化可分为经济、文化和政治三种形式。经济全球化反映在如下观点中：现在任何国家的经济都不能自成孤岛，所有的经济体都程度不一地纳入到了彼此影响的全球经济当中。因此，经济合作与发展组织（OECD，也称经合组织）将全球化定义为“从独立国家经济的世界向全球经济的转变，在全球经济中，生产是国际化的，金融资本可在各国自由迅速地流动”。共产主义的崩溃给了全球化强大的推动力，因为它为最后一个重要的国家集团纳入全球资本主义体系铺平了道路。此外，由于 1980 年代以来贸易壁垒降低、外汇管制终止以及投资资本的流动更自由，西方资本主义阵营与经济停滞的东方共产主义阵营的经济差距拉大了，经济全球化促进了共产主义的加速崩溃。经济全球化的一个重要影响，是它削弱了国家政府管理经济的能力，尤其是难以抗拒进行重建的自由市场路线。

文化全球化是这样一个过程，世界某一地区产生的信息、商品和观念借之进入全球的流动当中，往往会“拉平”（flatten out）民族、区域和个人间的文化差异。这有时被说成麦当劳化[192] 的过程。文化全球化部分地受到跨国公司成长以及全球商品出现的驱动，同时也为所谓信息革命所推动——包括卫星通讯、长途通信网络、信息技术、互联网以及全球媒体企业。

然而，前文已经指出，文化既可以服务于全球化的力量，也可以制约之。除了无所不在的好莱坞电影、耐克跑鞋和星巴克咖啡屋之外，向世界兜售商品还需要对本土文化和社会习俗的鉴赏力。

国际组织越来越重要，显示了政治全球化的发展。这些组织的管辖范围不是单一国家，而是涵括若干国家的国际区域，因而具有跨国特征。多数国际组织形成于 1945 年后的时期，如联合国、北约、欧洲经济共同体及其后继者欧洲共同体（EC）和欧洲联盟（EU）、世界银行、国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）以及世界贸易组织（WTO）等。当国际组织遵循府际主义（intergovermentalism）原则时，它会提供一个（至少在理论上）使国家采取协调行动而不牺牲国家主权的机制。另一方面，超国家机构能够将其意志强加于民族国家。政治全球化侧重国家间关系使之与经济和文化全球化的观念区别开来，后者更强调非国家的和以市场为基础的因素。再有，政治全球化反映了认同国际主义和某种形式世界政府的理想主义信念，就此而言，它显然滞后于经济和文化全球化。尽管全球国家仍然非常遥远，跨国公司、非政府组织和国际压力集团活动基础上的全球市民社会却已变成了真切的现实。

全球化：理论与争论

全球化已成为一个存在深刻争议的问题。当大多数国家和主流政党急切地想在新的全球经济中分一杯羹时，一场反全球化的运动却出现了，这在发达国家表现尤甚，但某种程度上发展中国家也存在。人们对全球化的分歧在某些方面取代了较为传统的左-右之分，后者是基于资本主义和社会主义的意识形态斗争。不过，如果说支持与反对全球化的争论不过是旧有和更为熟悉意识形态分立的再生，也有几分道理。这是因为，处于全球化核心的那些相互联系，仍然始终与市场交换和商业活动的扩张息息相关，所以全球化具有鲜明的新自由主义或自由市场的意识形态特点。简言之，资本主义依然是争论点。全球化的支持者——有时称全球主义者（globalists）——通常认为资本主义有助于实现普遍繁荣并增加机会，在这种情况下，全球资本主义将使更多国家的更多人民分享这些好处。另一方面，全球化的反对者则往往将资本主义同不平等和剥削联系起来，认为全球资本主义只会造就新形式的苦难和非正义。不过，这种全球化争论在一个重要方面却是新的，即它是在后社会主义框架中展开的，不再承认市场结构和资本主义组织之外还有行得通的其他替代物。因此，人们只是在新自由

主义全球化和管制的全球化之间，而不是全球资本主义和任何有根本不同的替代物之间选择。

相信者与怀疑者的第一组争论是，全球化是否真的发生了？它的驱动力是什么？相信者同时包括全球化进程的支持者和反对者两派，他们都认为全球化使人们注意到了经济、文化、技术和政治方面发生的深刻甚至革命性变化，这一进程自 1980 年代以来就剧烈地发生着，这些变化主要包括：世界贸易水平更高，尤其是金融和外汇交易的巨大增长；新信息和通讯技术产生，提供了迅速接受全球观念和讯息的渠道；世界各处均能得到全球商品。该观点的最极端形式——过度全球主义（hyperglobalism）赞成一种技术决定论，认为计算机化的金融贸易、卫星通讯、移动电话和网络一旦广泛应用，新的全球化文化模式将成为必然。尽管如此，仍有迹象表明 1990 年代以来全球化步伐已放慢，2001 年九一一事件对全球经济和国际安全措施的冲击进一步强化了这一趋向。

另一方面，上述争论问题中的怀疑者则常以传统或“旧的”左派观点分析资本主义，若非认为全球化并无多少新奇之处，即是声称其影响由于政治原因而被夸大。马克思现在作为全球化理论家而不是阶级斗争的鼓吹者获得重生，他使人们注意到资本主义组织早在 19 世纪中期就有了国际主义特点。霍布森（J. A. Hobson,

1858-1940）和列宁都强调 20 世纪初期资本主义和帝国主义的内在联系。再者，尽管 19 世纪晚期以来世界贸易的增长不容置疑，但怀疑者指出，绝大部分的经济活动仍发生在国家边界内，而不是超出其外。换句话说，民族经济并非象全球化理论家通常所言的那样无关宏旨。这种视角更多地将全球化看作政客和理论家用来支持新自由主义经济和促进企业利益的意识形态工具，而不是当作创新经济和技术力量（Hirst and Thompson,1999）。全球化论点在这一方面有两大好处。首先，它将某些特定趋势——即向劳动力灵活性和弱化工会、公共开支特别是福利预算的控制以及降低企业管制的转变——描绘成必然的和不可阻挡的。第二，它使人觉得这些转变是一个非人格化过程的一部分，而同大企业这样的中介者（或许可以认为全球化趋势驱动并服务于它们的利益）没有什么联系。

围绕全球化的最激烈的争论仍涉及到它对平等和贫穷的影响。全球化的批评者已注意到一种新的更为根深蒂固的不平等模式出现了，全球化是一场零和博弈。赢者总是那些跨国公司和工业发达国家（尤其是美国）。与此相对，输者则在发展中世界，那里工资低，管制不力或完全没有管制，生产愈来愈面向全球市场而非国内需求。1980 和 1990 年代欧美国家利用全球化和技术进步经济发展强劲，而世界上最

贫困的国家只能保持基本生活水平，特别是非洲南撒哈拉地区，40%的人处于贫困线之下。沃勒斯坦（Wallerstein, 1984）吸收了马克思主义认为资本主义具有本质剥削特性的观点，强调政治经济不均衡发展的结构状态，导致了世界经济体系中“核心”和“边缘”部分的愈来愈不平等 [193] 。人们开始更多地从南北分立而不是东方对西方的视角来看待全球的紧张关系。

然而全球主义者指出，现在富者可以更富，而穷者在多数情况下也稍好。根据自由多元主义的观点，应该欢迎全球经济的出现，因为自由贸易使每个国家都能在适当的商品和服务领域从事专业化生产，这就形成了国际分工并使彼此受益。例如，从发达国家向发展中国家的生产转移会使前者受益，因为生产成本及相应价格会保持在低水平，而后者也会获得好处，因为工资水平一般会增长（尽管其基数较低），这将刺激国内经济并有利于企业成长。在这种观点看来，世界上唯一不能从全球化中受益的是那些仍然置身其外的地区。

全球化也因其风险、不确定和不稳定的倾向而备受批评。全球主义者当然承认任何竞争性市场秩序都有内在的动态性，但他们根据古典经济学原则，指出市场倾向于长期平衡，供给最终将会和需求一致。根据此观点，随着更为稳定的经济活动模式成型，全球经济所带来的不确定性和不安全可能会减弱。尽管如此，全

球化依然会在至少三个更深层次上带来越来越大的风险和不确定性。首先，经济决策日益受到有着内在不稳定性的全球金融市场的影响，因为多数金融活动带有投机性，受到短期经济考虑的驱动。所以，公司、企业、民族经济甚至世界某一地区的命运都掌握在变化无常的金融市场手里。 1995 年墨西哥金融危机和 1997-99 年亚洲金融危机，可能只是有危机倾向和更不可预测的世界经济出现的先兆。乔治·索罗斯（George Soros, 1988）认为这些危机威胁着开放社会的存在，只有对投机性金融流动采取更严格的管制措施，危机才能避免。

焦点论述

南北分立（**North-South divide**）

“南北分立”的观点经所谓勃兰特报告（Brandt Report）——《北方和南方：生存方案》（*North-South: A Programme for Survival*，1980）和《共同危机：为世界复苏的北南合作》（*Common Crisis: North-South Cooperation For World Recovery*，1983）——而广为人知。世界划分为“南方”和“北方”是基于如下趋向：工业化国家集中在北半球，而贫穷和劣势国家则集中在南半球（澳大利亚除外），但这一划分实质上是观念性而非地理上的。南北分立的观点使人们注意到，援助、第三世界的债务和跨国公司的活动是以什么方式使高工资和

高投资的北方与低工资、低投资并以农业为主的南方之间的结构不平等永久化的。勃兰特报告也凸显出了南北的互相依存，强调北方的长久繁荣有赖于南方的发展。

白克（Ulrich Beck，1992）用“风险社会”概念概括了第二种形态的不确定性。风险社会的特征是个人主义增长以及与之伴生的传统、共同体和原有习俗的削弱。由此衍生的风险，不再限于经济和社会变化的步伐加速及其可预测性降低的范围，而是有着个人甚至精神的层面——当所有的固定点被破坏时，人们的基本价值甚至认同感都将受到怀疑。如马克思在《共产党宣言》中所称的那样，“一切固定的东西都烟消云散了”[194]。第三种不稳定性是据说全球化导致环境危机和毁灭的趋向。生态社会主义者（ecosocialist）以资本主义盲目追求利润并且不关心生态问题对此加以解释。激进的生态主义者则相信，全球化纯粹是工业主义的扩张，而工业主义就是一种以大规模生产、资本积累和不断增长为特征的经济体系。通过物质主义的传播以及对科学技术绝对信仰的确立，工业主义破坏了人类价值，麻木了人们对生态的敏感性。修正主义的生态主义者则呼吁全球环境保护。然而，1997 年关于气候变化的京都议定书实施起来一波三折，这表明，由于要牺牲经济利益，各国在该领域难以实现协调行

动。

对于全球化最重要的政治争议涉及到它对民主的冲击。全球化的支持者称它是支撑民主化趋势的主要因素，福山（Fukuyama,1992）提出了最乐观的一种看法，认为全球化将导致“历史的终结”，因为市场资本主义的扩展会促使人们普遍接受自由民主的原则和结构。只有开放和民主的社会才能包容市场经济所释放的种种压力，所以经济自由必然与政治自由相关联。即便如此，全球化仍被认为在两方面损害民主。第一，它使经济权力并因此使政治权力集中到跨国公司手中。这些企业组织不止在一个国家进行生产，它们现在已控制了绝大部分世界市场。主要的例子有通用汽车、福特、埃索（Esso）、壳牌石油公司、BP、麦当劳、AT＆T、以及新闻集团（News Corporation）。仅以通用汽车为例，其年收入等于爱尔兰、新西兰、乌拉圭、斯里兰卡、肯尼亚、纳米比亚、尼加拉瓜和乍得等国 GDP 的总值。这些经济和金融巨头也通过发展品牌，获得了操纵消费者喜好和确立物质主义价值的能力（Klein, 2000）。正是跨国公司在世界其他地方重新对资本和生产进行布局的能力，使它具有了国家政府所没有的一个决定性优势——它能够有效地规避民主控制。发展中国家在这一方面格外脆弱，它们为跨国公司提供廉价的劳动力资源和低生产成本，却不能强制其进行长期投资或

将决策权从“母国”转移到“东道国”。

第二，经济全球化远远超过了政治全球化发展的步伐，这也对民主构成了威胁。当经济活动日渐不注重国家边界时，政治却依然主要在边界内活动，国际组织的确存在，但却过于弱小而无力约束全球资本主义。这已促成了对世界民主观念的要求（Held,1995）。民主形式和过程要扩展到疆域边界之外，不仅需要强化欧盟和联合国等组织，而且要减轻目前这些机构所担负的民主赤字 [195] 。此外，全球经济治理机构，如国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织以及西方七国首脑会议，要有脱离跨国公司利益的一定独立性，并更加关注人权、经济正义和环境保护等议题。

7．4 区域化

有种观点认为全球化有利于合作与协调，世界上越来越多的地区将会因此整合到经济和政治互相依存的格局中来。但另一种观点则声称，全球化趋势会引发新形式的紧张与冲突，鉴于国家政府的效能衰败，这些张力通常在区域化发展中表现明显。由于疆域性的民族国家据认为在实现安全、稳定和繁荣方面的效能降

低，这些目标越来越多地经由与临近国家的合作来实现。全球化和区域化的关系尚不清晰。区域化或许仅是全球化之路的第一步：经济依存的发展可在初期具有区域性特点，区域组织能够协调民族国家和全球力量之间的关系。另一方面，区域化也可以具有反全球化倾向，抗拒全球化的扩张。后一种解释中最具有预兆性的历史先例，是 19 世纪后期经济民族主义的扩展侵蚀并破坏开放的国际经济秩序，日益高涨的保护主义 [196] 和经济对抗在相当程度上加剧了国际紧张局势，最终导致了第一次世界大战的爆发。由于国家不再是保护或促进经济或其他利益的有效工具，这种作用未来将落到区域组织来承担。

战略的、经济的，或许还有文化的因素推动了区域化的发展。区域防卫组织在 1945 年后初期出现，显示出冷战造成了新的战略紧张局势。尽管还有其他机构（如东南亚条约组织，SEATO）也成立了，但北约和华约仍最重要。不过，到 1989-91 年共产主义崩溃为止，北约和华约只是确保了以美国为首的西方和以苏联为首的东方之间的军事平衡而已。这是因为，由于双方掌握核武器而在军事上势均力敌，每一方都会尊重另一方的势力范围（如华约镇压 1956 年匈牙利的起义，北约没有介入；越南战争时苏联也尽量避免卷入）。冷战的结束使北约的角色和目标发生了深刻的改变，成为所剩

唯一的重要区域防卫组织。当初建立时所要遏制的苏联威胁已消失，北约似乎完全没有存在的必要了。但随着前华约国家（在一定程度上）为了摆脱对俄国的军事和政治依附纷纷争取加入北约，该组织的边界却可能扩大。此外，北约安全防卫角色似乎已为人道主义干预和维持和平的作用所取代，尽管后者仍然需要有发动战争的能力——1999 年北约为结束塞尔维亚对科索沃的占领而进行的军事干预就表明了这一点。

毫无疑问，国际区域化最重要的推动力来自经济。国际贸易既可以促进利益一致化，也可以挑起猜疑和不满。每个国家都想渗透其他国家的市场，也有同样的动机保护本国市场避免与外国竞争。经济上处于支配地位的大国在传统上会赞同自由贸易（如19 世纪的英国和 20 世纪中期以来的美国），它们自己不担心外国竞争，希望推动弱小国家开放其市场。这仍然会导致保护主义，因为欠发达国家会试图保护自己免受所认为的不公平竞争之害，如欧洲在19 世纪后期产生的经济民族主义，在一定程度上是对当时英国发达工业的反应。如果说保护主义，或者“一国的保护主义”，并不被认为是可行的选择，那么以区域为基础的经济合作将会是一种越来越有吸引力的机制，既能促进国际贸易，又能提供保护免受激烈的全球竞争的侵害。

有些区域贸易集团，如欧洲经济共同体（EEC），是在二战之后产生的，但大多数是 1990 年后作为对经济全球化的反应而开始形成的，主要有北美自由贸易区（NAFTA）、亚太经济合作会议（APEC）以及拟议中的美洲自由贸易区（FIAA）。世界贸易中有三分之一在四个区域内进行：北美和南美、欧洲、亚洲大洋洲以及非洲和中东。经济区域化的影响显然取决于如下情况：这些贸易集团是成为抗拒全球化的内向“经济堡垒”，还是在提升内部合作的同时，发展为促进本区域同全球经济整合的外向实体。全球治理的机构，尤其是国际货币基金组织和世界贸易组织，在促进贸易自由化方面是否成功，也影响着区域化的作用。

焦点论述

区域经济集团

●北美自由贸易协定（NAFTA）：1993 年由加拿大、墨西哥和美国签署。该协定的生成在一定程度上是对欧洲一体化步伐加快的反应，意图为发展包括整个西半球的更广泛经济合作关系提供基础。

●欧洲联盟（EU）：1993 年建立，由欧洲经济共同体发展而来（1957 年成立）。欧盟已从 6 个扩展到 15 个成员，并预定东扩，吸收几个前共产主义国家。它是在经济和政治层次上最具进展的区域一体化的范例。

●亚太经济合作会议（APEC）：这一非正式论坛创建于 1989 年，成员国从 12 个增加到 18 个（包括澳大利亚、加拿大、中国、日本和美国在内）；这些国家的人口占世界总人口的 40%，国内生产总值超过全球总值的 50%。

●东南亚国家联盟（ASEAN）： 1967 由文莱、印尼、马来西亚、菲律宾和新加坡创建，越南后来加入。东盟试图擢升为一个自由贸易区，以促进该地区国家保持经济独立。

●拉美南方共同市场（Mercosur）：成员有阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭，智利和玻利维亚为联系成员国。它是拉美最大的贸易集团，计划进一步扩大，将安第斯集团纳入到其自由贸易联盟中来。

●美洲自由贸易区（FTAA）： 1994 美洲国家迈阿密首脑会议签署了这一协议，要在 2005 年以前建成囊括整个西半球的自由贸易区。FTAA 有 34 个临时成员，美国和加拿大居于主导地位。

全球化另一个更深的层面是文化。虽然说文化全球化是一种同质化力量，有助于消费资本主义的扩张，并且如福山所称将导致全世界向自由民主趋同（Fukuyama, 1992），但它也会因人们对本土语言、文化等的兴趣卷土重来而激发反抗情绪。再有，由于全球化削弱了政治民族主义形成有意义的效忠和归属感的能力，

各种形态的族群、文化或宗教的民族主义往往会在它的领地上繁生。塞缪尔·亨廷顿 [197]（Samuel Huntington，1996）提出了其中最为激进的论点，他相信 21 世纪的冲突，将主要不是意识形态或经济的，而是“不同文明”的民族和团体之间的文化冲突，他由此警告未来将会发生“文明的冲突”。亨廷顿认为，在对全球化做出反应时，主要文明（西方、中国、日本、印度、伊斯兰、佛教、拉丁美洲和东正教）会成为世界事务中的首要行为者。他预测，下一场世界大战将会在不同文明而非国家之间发生，中国和西方、或者西方和伊斯兰势力之间最有可能爆发战争。有些人甚至认为，2001 年 9 月 11 日纽约和华盛顿遭到袭击之后，乔治·W·布什的“反恐怖主义战争”宣言，就是西方和伊斯兰势力战争开始的证明。亨廷顿的观点依然遭到广泛批评。最为普遍的批评指出，文明冲突论没有认识到全球化已在相当程度模糊了世界许多地方的文化差异；文化差异与敌对的联系是没有根据的（如大多数战争发生在同一文明内的国家，而不是相反）；文明冲突与其说是文化对抗，倒不如说是所感受到的经济和政治非正义的表现。

欧洲联盟

“欧洲观念”（European idea，广义上指一种认为欧洲构成一个政治共同体的信念，而不考虑其历史、文化和语言的差异）在 1945 年之前就早已产生。16 世纪宗教改革之前，人们对罗马的普遍效忠赋予天主教廷在欧洲大部以超国家的权威。甚至欧洲国家体系出现之后，卢梭、圣西蒙（Saint-Simon, 1760-1825）和马志尼等思想家仍捍卫欧洲合作的事业，主张建立全欧洲的政治机构。但直到 20 世纪后半叶，这些愿望仍是毫无希望的乌托邦。自二战以来，欧洲经历了史无前例的一体化进程，有人认为这将实现丘吉尔所称的建立“欧洲合众国”的目标。这有时甚至使人认为，在民族国家的弱点日益明显时，欧洲一体化提供了一个最终将被全世界接受的政治组织模式。

很明显，欧洲一体化进程肇始于欧洲 1945 年后出现的强大且可能是难以阻挡的历史形势，主要有：

●饱受战争破坏的欧洲需要通过合作和形成较大市场来进行经济重建，从而避免保护主义和经济民族主义死灰复燃。

●为了维护和平，人们希望永久性地化解法德两国始于普法战争（1870-71）和德国统一（1871），并导致 1914 和 1939 年战争的势不两立的矛盾。

●德国问题（即因强大且野心勃勃的中欧大国德国的出现，所导致的欧洲国家体系的结构

性不稳定）只有将德国整合到更大的欧洲体系中才能得到解决。

●人们期望保护欧洲免受苏联威胁，并使之在两极世界秩序中拥有独立角色和认同。

●美国希望建设繁荣和统一的欧洲，为美国提供市场，同时也成为防止共产主义和苏联影响扩张的堡垒。

●人们（特别是在欧洲大陆）普遍认为，主权民族国家乃和平与繁荣之敌，有必要以超国家机构取而代之。

国际组织比国家具有更高的道德权威，这种看法加上对国际主义的理想主义信念，在一定程度上推动了欧洲一体化。让·莫内[198]（Jean Monnet）和罗伯特·舒曼（Robert Schuman, 1886-1963）所主张的欧洲一体化的“联邦主义”梦想鲜明地表现了这一点。但是，将欧洲国家的主权“汇集”起来组成“联邦”欧洲的早期构想毫无结果。如 1948 年创建欧洲议会的计划到最后只有“欧洲理事会”成立，该机构只是一个辩论的场所，成员不是选举产生，而由各国政府任命。此后，欧洲转而走上了一条功能主义[199]的统一之路，这也是欧洲一体化方案往往注重提升经济合作手段的原因所在，对各国政府来讲，这也是争议最小且最有必要的一体化形式。1952 年，在法国外交部长舒曼的顾问莫内的倡议下，欧洲煤钢联营（ECSC）成立。根据 1957 年签署的《罗马条约》，欧洲经济共同

体成立，条约致力于建立欧洲共同市场，并实现“欧洲人更紧密联盟”这一更大的目标。随后，新功能主义 [200] 成为欧洲一体化（实际上是区域一体化）中影响最大的理论。

1971 年，欧洲煤钢联营、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体合并，成为欧洲共同体（EU）。尽管随着英国、爱尔兰和丹麦在 1973 年的加入，最初的六国共同体有所扩大，但 1970 年代却仍是一个停滞时期。1986 年签署的单一欧洲文件（SEA）提出，商品服务和人员要从 1993 年开始在全欧洲自由流动（“单一市场”），一体化进程再次发动。《欧洲联盟条约》（TEU，即《马斯特里赫特条约》，*Maastricht Treaty*））经 1991 年磋商，1992 年又修订，到 1993 年正式生效，标志着欧洲联盟的成立。15 个欧盟成员国（希腊 1981 年，葡萄牙和西班牙 1986 年，奥地利、芬兰和瑞典 1995 年加入）组成了政治与货币联盟。该条约的重头戏是建立单一欧洲货币（欧元），1999 年开始实施，纸币和硬币在 2002 年正式流通。

欧盟是一个很难加以归类的政治组织。严格地讲，它不是一个以府际主义 [201] 为基础运转的、由独立国家组成的邦联（如初始阶段的欧洲经济共同体和欧共体）。1966 年的所谓卢森堡折中案，奉成员国的主权为神圣，部长理事会实行全体一致投票制，对重大国家利益遭受威胁的事项，成员国拥有完全否决权 [202] 。但

随着单一欧洲文件和欧洲联盟条约的通过，连最大的国家都可被多数票否决的限制性多数投票制适用于更大范围的政策领域，从而压缩了国家否决权的使用范围。欧盟的法律对所有成员国都有约束力，某些欧盟机构权力的扩张也以成员国家政府权力减少为代价。欧盟因此成为一个同时具有府际特点和超国家特征的政治机构，前者体现在在部长理事会的工作中，后者则主要体现在欧洲委员会和欧洲法院的运作中。欧盟尚未建立一个欧洲联邦，但鉴于欧洲法律相对于成员国法律的优先性，或许说一个“联邦化中”的欧洲更为准确。

尽管欧盟仍然是一个难以归类的政治组织，但它无疑是区域一体化中最有进展一项实验。作为成员国自愿协作而建立的经济、货币以及更为重要的政治联盟，它确是一个独一无二的政治和安全政策、内部事务和司法以及移民和治安等领域，而且就人们在各成员国生活、工作和从事政治活动的权利所做的规定也确立了欧盟公民身份的观念。如此水平的一体化之所以成为可能，是因为 1945 年后欧洲出现了强大的、有人认为是异乎寻常的压力，促使公众态度从民族主义转向欧洲合作，也使各国精英相信协调行动比独立性最终更能服务于国家利益。那些上述压力较弱的国家——如英国，常称作欧洲“棘手的伙伴”（awkward partner），对参与一体化进程往往不十分情愿或者摇摆不

定（如英国 1957 年拒绝了加入欧洲经济共同体的邀请，在 1991 年谈判中决定不参加货币联盟并对欧洲联盟条约中的社会章程[Social Chapter]持保留态度）。

欧盟对实现《罗马条约》中建立“一个更为密切联盟”的目标已做了大量工作，远超出了戴高乐和撒切尔夫人建立独立国家组成的欧洲邦联的设想；尽管如此，早期联邦主义者主张建立“超国家”欧洲的梦想还远未实现。各国都遵守《欧洲联盟条约》所包含的辅助性原则，法德等主要国家也采取务实的一体化政策，这些在一定程度上保证了一体化的上述发展。“新欧洲”的决策日渐以多层治理为基础，政策过程已使次级国家、国家、政府间和超国家各个层次彼此联系起来，它们之间的平衡关系也因不同的议题和政策领域而发生相应变化。相较于国家主权和欧盟支配间毫无结果的争斗，这种复杂的决策样式有时更为有益。

焦点论述

欧洲联盟如何运转

▲欧洲委员会：是欧盟的执行-官僚部门，由20 名委员（大国两名，小国一名）和一位主席（普罗迪任期自2000 年开始）领导。它提出法案，负有监督职责，以保证欧洲联盟条约得到尊重，它对欧洲议会负责。

▲部长理事会：是欧盟的决策部门，由来自

15 个国家向本国议会和政府负责的部长组成。部长理事会的主席每隔六个月在成员国中轮换一次。重要决议须全体一致通过，其他决议须经限制性多数投票或简单多数投票通过。

▲欧洲理事会：这是各国政府首脑、外交部长以及各有两名官员参加的高级论坛，讨论欧盟工作的整体方向。理事会定期会面，为欧盟提出战略性的领导方向。

▲欧洲议会：欧洲议会由各会员国的 626 名成员组成（87 名来自英国），每五年经直接选举产生。欧洲议会是一个审议机构，不是立法机构。其主要权力（撤消欧盟预算和解散欧洲委员会）太过宽泛而难以贯彻实施。

▲欧洲法院：解释和裁定欧盟法律。它由 15 名法官组成，每一个成员国推出一名，还有 6 名予以建言的总律师。由于欧盟法律高于成员国的法律，法院可“拒绝适用”国内法。初审法院受理个人和公司提出的案件。

尽管一体化已取得了一些进展，但欧盟仍面临着一系列问题的考验。困扰最久的大概是共同农业政策（CAP）问题，该政策确保欧盟巨额资金用来对毫无竞争力的农业进行补贴。虽然对此进行改革的必要性已获广泛接受，但这必须对付法德和南欧国家强大的游说集团。第二个问题是所谓的“民主赤字”，通常指欧盟尚欠缺民主责任，其唯一直选机构——欧洲议会

仍显弱势可表明这一点。第三，到 2008 年 12 个新成员可能加入，而波兰、捷克、匈牙利、爱莎尼亚和拉托维亚等国的入盟申请据认为正进入快车道，这使欧盟面临着进一步扩大的挑战。欧盟扩大将使用来支持欠发达的前共产主义国家发展的预算出现紧张，并进一步使决策过程复杂化，而早在 1997 年《阿姆斯特丹条约》和 2000 年《尼斯条约》签署时决策过程的低效已经暴露。第四，现在，欧盟是否有能力保持强大经济与单一货币政策的成功密切联系起来，后者（还有其它政策）需要共同利率与可能面临不同经济形势的国家相配合。最后，欧盟在世界舞台上更加独立和自信可能会使它与其他主要大国的关系重新定位。例如，美国对欧盟建立快速反应部队及其对北约地位和处境的影响表示不安，这反映了双方关系的变化。

焦点论述

欧洲一体化：赞同和反对的观点

赞同欧洲一体化的理由如下：

●培养世界主义精神，它有助于欧洲人民避免狭隘和孤立的民族主义。

●经济、货币和政治联盟使国家间形成一定依存关系，难以想象欧洲会发生战争或大的冲突。

●整个欧陆范围市场的建立促进了繁荣和增

长，使欧洲在全球经济中获得了安全保证。

●“汇集”主权是欧洲国家能够在世界舞台发挥重大和独立影响的唯一途径。

●政治和经济联盟同时并进，密切关联，因为单一市场需要一套共同的规则和决定来管理。

●欧洲公民身份提供给个人更为广泛有时更为健全的权利、自由和机会。

反对欧洲一体化的理由如下：

●侵蚀国家主权意味着决策不能考虑个别国家的需要和利益。

●与历史紧密融合的民族认同正被削弱，有时会挑起敌视和民族主义的强烈反应。

●民族、语言和文化的差异使欧盟组织不可能形成真正的政治忠诚。

●鉴于欧盟机构远离欧洲人民，民主赤字问题永远不能解决。

●一体化主要是由试图操纵欧洲人支持新欧洲的政治精英和公司利益驱动的。

●一体化的主要受益者是大国和经济强国，最终将会形成德国主导的欧洲。

7．5 走向世界政府？

世界政府观念背后的逻辑，与古典自由主义对国家的解释——社会契约论背后的逻辑别无二致。个人具有不同的利益，要确保他们之间的秩序和稳定，唯一的手段是建立主权国家；同样，要避免追求各自利益的国家发生国际冲突，唯一的途径就是建立最高的世界权力。在20 世纪，后一种要求变得越来越迫切了。首先，第一次世界大战表明，军事技术的发展意味着战争将给人类和经济造成更大的损失，受害的不只是职业军人，还会波及国内民众。一战的直接结果是国际联盟于 1919 年创立，成为世界上第一个试图确立世界管辖权的国际组织。不幸的是，国际联盟始终名不副实。虽然美国总统威尔逊不断努力，但国会却反对美国加入联盟。一战中战败的德国在 1926 年被允加入，但希特勒1933 年掌权后旋即退出。苏联开始时退避三舍，到 1934 年德日退出后才加入。第二个推动国际合作的因素是人们期望经济的稳定。所谓 1930 年代大萧条引发了保护主义浪潮，经济不稳定局势恶化，挑起了国家间的对立和仇恨。经济民族主义由此滋生了政治民族主义。在这种环境下，实现自给自足 [203] 和建立帝国的梦想开始蔓延，其中最明显——但绝非唯一的例子就是希特勒的军事扩张计划。1944 年，44 个曾与轴心国交战的国家相聚美国新罕布什尔州的布雷顿森林（Bretton Woods），设计管理战后国际贸易和货币体系

的新规则和机构。

“布雷顿森林体系”（Bretton Woods system）的目标是建立稳定和协调的国际货币体系，巩固国家主权，避免未来发生金融危机。为管制世界经济，还成立了国际货币基金组织、关税暨贸易总协定和世界银行三个组织。新的货币体系致力于发展开放的国际经济，但它仍承认国家在管理经济事务中扮演重要角色，这也反映在凯恩斯（J. M. Keynes，当时率领英国代表团参加会议）的经济理论当中。从这种意义上讲，布雷顿森林体系更符合重商主义 [204] 而不是古典经济学的自由主义商业理论。布雷顿协议的核心是计划建立固定汇率制度，该计划相信浮动汇率具有内在不稳定性，使国家经济计划难以实行。

到 1970 年代初期，美国允许美元浮动的决定破坏了固定汇率体制，国际货币基金组织风光不在，布雷顿森林体系瓦解了。对越南军事干预的消耗过大，德日等新对手崛起，这在某种程度上使作为冷战后货币体系支柱和固定汇率最主要保障的美国面临着越来越严重的经济困难，布雷顿森林体系崩解的背景即在于此。采用浮动汇率开启了一个重大的政策和意识形态转向进程。在政策上，它使市场力量获得了更大的自由，压缩了政府干预的空间。例如，处于经济困境的国家将经历一个币值降低的阶段，但理论上币值的降低会因出口更便宜、进

口更昂贵而促进经济恢复。在意识形态上，国际货币基金组织、关税暨贸易总协定和世界银行，在 1970 年代转而信奉以自由市场和自由贸易 [205] 原则为基础的国际经济秩序思想。到 1980 年代，新自由主义在美英两国（分别是里根和撒切尔执政）大兴其道，显示出世界经济的转变，并进一步推动了这种转变。1995 年世界贸易组织（WTO）取代关税暨贸易总协定，巩固了自由贸易的议程，有助于加速经济全球化的步伐。有人认为世界贸易组织是形成中的全球经济政府。支持者认为它通过拆除关税及其他贸易壁垒，正在推动全世界的发展和繁荣。而反对者则批评它是公司利益的代言人，对环境和社会关切麻木不仁。

联合国

第二次世界大战行将结束之际，联合国在旧金山会议（1945 年 4 至 5 月）上成立，这是有史以来世界政府中最具进展的实验。它试图避免重蹈国际联盟的覆辙，后者在 1930 年代当德日意三国追求其扩张目标时却束手旁观。联合国是现实主义和理想主义结合的产物。一方面，它显然有利于美苏英反轴心国同盟延续到战后时期；另一方面，人们殷切希望——富兰克林·罗斯福表达得最明确——战后摈弃过去的

强权政治，为和平和国际合作的时代铺设道路。

联合国宪章对欲加入国家规定了最高的国际行为标准，包括放弃使用武力（除了自卫之外）、以和平手段解决国际争端、相互合作以确保尊重人权和基本自由，以及承认国家主权和自决权。其核心所在是奉行集体安全 [206] 原则，相信集体行动能提供一种不同于追求国家利益和维持均势之“旧政治”的替代选择。联合国无疑已是一个真正的世界组织（不同于国际联盟），并且被大多数人看作国际政治版图上不可或缺的一部分，但仍很难说它已经或曾经达到了始创者的期望。

联合国的架构以联合国大会为中心，大会由全体会员国组成，一国一票。联合国大会可就宪章所涵盖的任何事项进行辩论并通过决议，重要决定需经三分之二多数通过。但这些决定仅具建议性质，并非可强制执行的国际法。联合国是一个宣传的场所，而不是有效的议会机构，往往为占多数的发展中国家控制。联合国最重要的机构当属安全理事会（安理会），它负责维持国际和平与安全，因此担负着联合国作为协调者、观察者、停火执行者以及最终的和平强制执行者的职责。安理会拥有 15 个成员，“五大国”是拥有否决权的常任理事国，这意味着它们可撤消安理会其他成员国的决定。另 10 个成员是由联合国大会选举产生、任期两

年的非常任理事国。安理会的构成受到越来越多的批评，特别是英法的常任理事国席位早已受到日德崛起的挑战，发展中国家也在强烈要求获得常任代表权——往往支持印度或巴西成为常任理事国。

国际法院是联合国的司法部门，由安理会和联合国大会经多数投票选出的 15 名法官组成，任期九年。国际法院的缺陷在于，只有当事国选择将争端交付审判时它方可进行仲裁，而且只有大约三分之一的联合国成员国愿意承认国际法院领域都具有审判管辖权。秘书处是联合国的行政机构，由联合国秘书长领导（1996 年 12 月至今由安南[Annan, K]担任）。秘书长在安全事务方面与安理会有密切的工作关系。作为最近于“世界总统”之人，他或她能对该组织的地位和方向产生相当大的影响。联合国高姿态的维持和平行动最受世人瞩目，但联合国大会经社理事会协调之下的众多专门机构的工作也对其声誉有着重大影响。这些专门机构包括世界卫生组织（WHO）、联合国儿童基金（UNICEF）、联合国教科文组织（UNESCO）以及联合国难民事务高级办事处（UNHCR）等。联合国发展成为某种形态的世界政府的能力，受到下列情况的严重制约：它完全是成员国的创造物，无法做成员国特别是安理会常任理事国所不允许的事情。结果，它的作用基本只限于提供一种推动国际冲突和平解决的机

制。即使在这方面联合国的历史记录也是时好时坏。它无疑有成功之处，如 1958 年印度和巴基斯坦的停火谈判，1959 年加丹加（Katanga）试图脱离比属刚果（今扎伊尔）而进行的维持和平行动，以及 1962 年对荷兰与印尼在西伊里安（新几内亚）问题上的调停，联合国均发挥了积极作用。但由于超级大国的对抗，联合国实际上在多数时候都处于瘫痪状态。冷战使得美苏在多数问题上都持敌对立场，阻碍了安理会采取决断行动。

1950 年联合国对朝鲜的干预之所以通过，纯粹是因为苏联在安理会暂时离席（对排斥共产主义中国的抗议），这不管怎样都只是激起了对西方控制联合国的恐惧。而当 1962 年古巴导弹危机几乎引发核战争时，联合国却只是一个无能为力的旁观者。它无法阻止苏联侵入匈牙利（1956）、捷克斯洛伐克（1968）和阿富汗（1979），仅对 1948、1956、1967 和 1973 年的几次阿以战争进行了微不足道的影响。然而，不管联合国对世界事务的实际影响如何，它作为国际法 [207] 借以确立的首要机制，已经累积了相当大的道德权威。如 1982 年福兰克群岛战争中，英国期望其行动符合联合国的决议；1991 年海湾战争中，美国因为担心逾越联合国的授权而没有追击逃入伊拉克的该国军队。

冷战结束掀开了联合国的新篇章。曾因超级

大国对抗而长期边缘化的联合国，突然间成为建立“一个世界”的工具，前所未有的惹人瞩目。1990-91 年联合国介入将伊拉克驱逐出科威特的行动，似乎表明它又恢复了履行遏制侵略和维持和平责任的能力。但这些初期的希望很快就破灭了。在 1994 年卢旺达的种族屠杀中，联合国维持和平部队顶多只是看客。 1995 年联合国支持美国干预索马里的行动带来的是羞辱和撤退，该国的军阀冲突仍然无法停息。前南斯拉夫境内的不断纷争表明，联合国调解下的停火及其支持的对塞尔维亚的制裁并未奏效。为什么会发生这样的事情呢？

这很简单，旧世界秩序崩解加速了不稳定和均势的改变，联合国就是一个受害者。它没有作为第一世界政府步入舞台中央，反而被迫面对诸多的新问题和冲突。首先是那些自身安全不再受东西对峙威胁的国家，它们不愿意为集体安全事业或地球另一侧国家的防卫贡献资源。这种“新孤立主义”使欧盟成员国难以在波斯尼亚采取协调行动，也阻碍了美国在更早阶段介入。再有就是与新国际体系中责任和负担分配相关的严重问题。如相对经济衰落削弱了美国扮演世界警察角色的能力，而当前的经济超级大国日本和德国担心损害其繁荣和降低增长率，也不愿意担负这一角色。最后，国际的政治焦点自身也已改变。过去，联合国的作用是在共产主义和资本主义冲突主导的世界里维

持和平，现在它则被迫在一个全球资本主义动力所塑造的世界里寻找新的角色，而这个世界的冲突越来越多地产生于财富和资源的分配不均。联合国在此方面缺乏经济影响力是一个特别的弱点，在世界贸易组织、国际货币基金组织和西方七国首脑会议等对世界经济具有支配力量的国际组织的影响力愈来愈大的情况下，这种弱点更加明显。不过，这些情况或许只会将人们的注意力引向联合国的独特角色和道德权威上来，2001 年联合国及其秘书长安南获得诺贝尔和平奖就表明联合国的这种角色获得了承认。

焦点论述

全球经济治理（**global economic governance**）

●国际货币基金组织（IMF）：该组织成立的目的是为了监督全球货币管理规则的实施，特别是通过固定汇率制度保持货币稳定。1971 年以来，国际货币基金组织推崇新自由主义经济模式，以要求相关国家进行严格的市场改革作为提供援助的条件。它的成员已从最初的 29 个增加到 182 个，总部设在华盛顿。

●世界银行：世界银行（前身为国际复兴开发银行）的成立是为减少对外贷款的风险因素，从而支持经济稳定。1980 年代以来，该组织对贷款实行“结构性调整”，促使相关经济体

转向市场原则并整合到全球经济中。总部设在华盛顿。

●世界贸易组织（WTO）：成立于 1995 年，取代了此前的关税暨贸易总协定（GATT）。世界贸易组织是“乌拉圭回合”谈判的产物，比之 GATT 权力更为广泛和强大。世界贸易组织的任务是推动世界贸易的自由化，建立“开放的”全球贸易体系。该组织 2000 年有 140 个成员， 30 个国家正在申请加入。总部是日内瓦。

总结

◆人们以不同的方式来分析国际政治。理想主义采取了一种基于道德价值和法律规范的视角。现实主义强调强权政治的重要性。新现实主义凸显了国际体系的结构性限制。多元主义提出了一种混合行为者的模式，强调权力的日趋分散化。马克思主义则将注意力引向了全球资本主义体系内的经济不平等。

◆人们从不同方面理解 21 世纪的世界秩序。有些观察者认为，两极世界秩序的消失使冷战的强烈对抗向相互依赖基础上的更广阔的合作转变。另外一些人则警告，两极秩序至少是稳定的，多极秩序则可能仅会造成新的和无法预

测的国际冲突。

◆全球化是一个彼此联系的复杂网络，意味着我们的生活愈来愈受到与我们相距遥远之地采取的决定和行动的影响。经济全球化反映了资本和商品跨国流动的增长，打破了经济主权的观念。文化全球化则是一种同质化的力量，尽管全球化绝非一个纯粹的“自上而下”进程。

◆全球化是一组具有高度争议性的进程，人们对它是否发生以及其驱动力为何均存在争论。全球化的支持者认为它推动了民主、促进了繁荣与发展，拓展了选择与机会的范围。反对者则声称，它须对日益不平等、公司逃避民主控制能力增强以及环境破坏负责。

◆区域一体化趋势可能对全球化具有平衡作用，有人认为区域主义有能力取代民族主义。欧洲联盟是区域一体化中最具进展的实验，是政治和经济联盟的范例。但是，尽管朝向“汇集”主权发展，但欧盟仍然远未形成欧洲的“超国家”。

◆主张世界政府的观点基本上认为，如果没有全球国家，则国际体系将会象“自然状态”那样运转。但联合国发挥世界政府作用的能力却受到制约，因为国家不愿意将其资源贡献于集体安全，新的国际体系中责任分配不平等，一个不再受东西对峙决定的世界中也很难为联合国找到新的角色。

问题讨论

★哪一种国际政治的观点对当代发展最具洞见？

★多极世界秩序必然不稳定么？

★全球化是神话还是现实？

★全球化经济意味给所有人带来机会，还是导致更不安全和更不平等？

★欧洲联盟只是一个例外，还是将成为区域一体化的样板？

★联合国在新国际体系中能够或应该扮演什么样的角色？

★世界政府是否有诱人的前景？

第 8 章：次级国家政治

“一切政治都是地方性的。”
——前美国众议院议长 Thomas(Tip) O’Neill Jr 的喜用语

尽管在国际政治层面，民族国家被视为彼此分立与内部统一的实体，但它们都包含着一系列的内部权力划分和层级。其中最为重要的，

是中央或国家政府与各种形式的省、州和地方政府之间以地域为基础的权力划分。一个国家的宪政结构（联邦制或单一制政府）对这些划分的影响至关重要。每一体系都确立了特定的政府权力地域分配，提供了处理中央-地方关系的架构。所有现代国家都同时承受着两种不同的压力（尽管程度不一）。一方面，经济、国际等因素导致了一种似仍无休止的中央集权趋势；另一方面，尤其是在 20 世纪后期，随着族群、区域和社群政治的兴起，离心倾向也日益增大。

本章欲讨论的主要问题如下：

▲中央集权与地方分权各有什么优点？

▲联邦制和单一制有什么区别？各自在协调地域等差异方面取得了多大成功？

▲为什么存在一种更大的集权趋势？

▲哪些因素能够解释族群政治的兴起？族群政治对民族国家构成了多大威胁？

▲在现代社会，社群能在多大程度上取代民族成为政治的焦点？

8．1 中央集权还是地方分权？

所有的现代国家都以地域为基础，划分为中央（central，即全国的）和地方（peripheral，边缘的，即区域、省或地区的）机构，但这些划分的性质却大相径庭。处理中央-地方关系的宪政框架，各级政府功能与责任的分配，人事任命和录用的方法，中央能用来控制地方的政治、经济、行政等权力，以及地方机构享有的独立性等都非常不同。但有一点很明显，就是

中央和地方机构缺一不可。

一个国家若没有中央政府，将根本不能在国际或世界舞台扮演什么角色。它会没有机构负责结成战略联盟、参加贸易协定的谈判、获得国际峰会代表权，也不能成为超国家机构的成员。这也是总由中央政府负责一个国家对外关系（如掌握对外、外交和防卫政策）的原因。此外，有些中央政府还要负责协调地方机构间的关系，保证它们为彼此共同利益而合作。在多数情况下，这意味着中央政府要整体控制国家的经济生活，监督内部贸易、运输和通讯等事务。这里还有一些更强有力的理由要求强化中央政府，削弱地方政府的权力。

主张 中央集权 [208] 的理由如下：

●全国的一致性：唯有中央政府才能表达整体而非各个局部——即全国而不是阶层、族群或区域性团体——的利益。强大的中央能够确保政府服务于整个共同体的共有利益；而弱的中央会造成对抗和不协调。

●统一性：唯有中央政府才能制定统一法律并提供公共设施，有利于人民更容易地在境内各处流动。全国各处税制、法律、教育和社会安全制度的不统一，只会限制地理流动。

●平等性：地方分权的不利之处在于，它会迫使地方机构依赖本地区可利用资源。社会需求最迫切的地区，增税潜力往往也最小，只有

中央政府才能消除由此造成的不平等。

●繁荣性：经济发展和中央集权始终关系密切。例如，唯有中央政府方能管理单一货币，控制税收和支出政策，从而保证可持续增长；如有必要，它还可提供公路、铁路和机场等基础设施。

另一方面，认为集权是可能或可取的解释也存在缺陷。认定拥有几千万甚至几亿公民的现代国家完全由中央管制的观点甚至是极为荒谬的。例如，若现代国家的所有设施和功能都由中央管理，结果将会是令人失望的无效率和官僚式混乱，显示出经济学家所称的“规模增加的不经济”（diseconomies of scale）。一般来讲，赋予地方政府的责任是属于“国内的”，首要服务于国内人民的需要，如教育、健康、福利和计划等。但要求责任和决策权从中央转移到地方的压力也是相当巨大的。

支持地方分权的理由如下：

●参与性：区域或地方政府在为公民提供参与本地政治生活的机会方面，当然比中央政府能更为有效。扩展政治参与范围的益处，是有助于造就受到更良好教育和更有见识的公民。

●回应性：地方政府一般更“贴近”民众，对他们的要求更为敏感。两者均强化了民主责任，确保政府不仅对社会整体利益，而且对某些社群的特殊利益也会做出反应。

●合法性：与政府的有形距离影响了决定的接受程度或正当性。地方层级做出的决定更有可能被认为清晰易见，因而具有合法性。相较之下，中央政府则不论在地理还是政治上，均有天高皇帝远之感。

●自由：权力易于腐败，集权会使政府转向暴虐而威胁个人。分权则因政府权力分散而形成制衡网络，最终保护自由。地方政府在彼此制约的同时，也会约束中央政府。

8．2 中央/地方关系

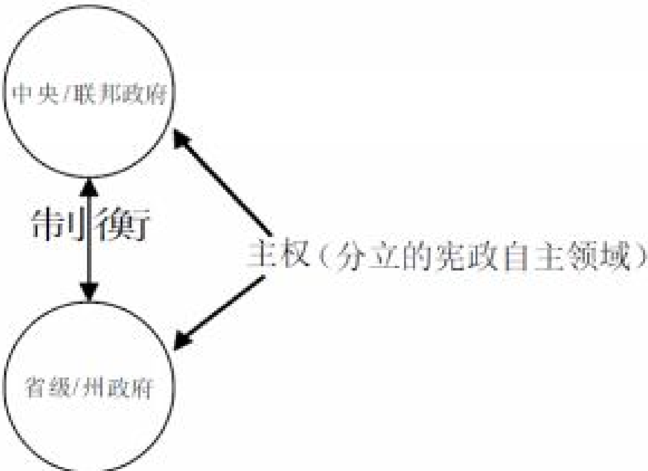
一个国家集权与分权 [209] 的关系平衡受到历史、文化、地理、经济和政治等多重因素的影响，其中最突出的是宪政结构，尤其是政治体系中主权的定位。尽管受到其他因素的限制，宪政结构仍然为处理中央地方关系提供了最低限度的架构。现代国家中两种最常见的领土组织形式是联邦制和单一制。第三种形式邦联制已证明难以维系。由于邦联制中主权权力归属边缘机构，只形成了最松散和分权程度最高的政治联盟，所以其主要鼓吹者是蒲鲁东 [210] 等无政府主义者这毫不奇怪。邦联原则最常以府际主义（见第 7 章）形态被实际应用，在北

约、联合国、非洲统一组织和英联邦等国际组织中有所体现。邦联制在民族国家层次上的例子极为少见。美国最初采用的是邦联制，最初大陆会议及随后《邦联条例》（*Articles of Confederation*，1781-89）的规定即为邦联制形式。当代最重要的邦联是 1991 年正式取代苏联的独立国家联合体（简称独联体），它由 15 个前苏联共和国中的 11 个建立（只有格鲁吉亚和 3 个波罗的海国家拒绝加入）。独联体缺乏执行权，充其量是一个偶然召集的讨论和仲裁论坛而已。事实上，有迹象表明，在没有有效中央机构的情况下，邦联若非自身转变为联邦国家——如美国，即会受制于离心的力量而瓦解——如或多或少发生在独联体内的情况。

联邦制

联邦制政府较邦联 [211] 制更为普遍。世界人口的三分之一强处于具有某种形式的联邦制结构国家管理之下。这些国家包括美国、巴西、巴基斯坦、澳大利亚、墨西哥、瑞士、尼日利亚、马来西亚和加拿大等。尽管没有两个联邦制结构完全一样，但每一个的中心特征都是中央和地方政府分享主权。这至少在理论上保证了没有哪个政府层级能够对另一方的权力构成侵害（见表 8.1)。在这种意义上，联邦是邦联

（主权属于边缘机构）和单一制国家（权力集中于中央机构）之间过渡形式的政治组织。联邦制建立在统一与区域多样性、有效中央权力的需要与对该权力制衡的折中基础之上。



图表 **8.1** 联邦国家

为什么采用联邦制？

当我们对许多联邦制国家（或显示出联邦类型特征的国家）予以审视时，即可发现联邦制的若干共同特点。这表明联邦制原则对某些国家比另外一些国家更为适用。首先，这些国家具有某种历史相似性。例如，联邦经常是由一些走到一起的既有政治共同体所组成，它们仍希望保存其各自认同与某种自主性。世界上第一个联邦制国家美国显然适用于这种情况。虽然美洲 13 个前英国殖民地很快认识到邦联组织

的缺陷，但它们都拥有特有的政治认同和各自的一套传统，它们决意在更为集权的新宪政框架中保持这种认同和传统。罗德岛和康涅狄格等（获得英王特许的）公司特许殖民地甚至已在相当程度上习惯了独立于不列颠王国政府之外的状态，它们的殖民地特许状至少在初期充当着州宪法的角色。

1787 年费城制宪会议表明，前殖民地并不愿意建立一个强大的国家政府。此次会议草拟了美国宪法，随后就批准该宪法展开辩论。1787-1788 年先后发表的所谓《联邦党人文集》，是作者亚历山大·汉密尔顿[212]、詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊（John Jay,1745-1829）共同以“普布利乌斯”（Publius）的笔名发表的，它站在一种“民族主义”立场上支持批准宪法。他们强调在保护州和个人自由的同时建立强大集权政府的重要性。宪法终于在1789 年通过，但只是在采用了《人权法案》（*Bill of Rights*），尤其是第十修正案后方获批准，从而保证了所未授予联邦政府的权力“均由各州或由人民保存之”。这便为美国的联邦制奠定了宪法基础。同样的发展在德国也曾出现。尽管 1871 年德国统一显示了普鲁士的强大武力，但联邦结构仍有助于舒缓其 38 个曾享有长期政治独立的日尔曼国家对中央控制的担虑。这种区域自主性的传统在纳粹时期曾短暂中断，1949 年采用的联邦德国宪法将其正式肯定下来，承认 11 个

州的各部宪法。1990 年德国统一后，这个数目增加到 16 个。

影响联邦制形成的第二个因素，是存在外部威胁，或期望在国家舞台扮演更有效角色。如战略地位脆弱的小国有着结成更大政治联盟的强大动机。美国《邦联条例》的缺陷之一，就是没有赋予新独立的美国国家明确的外交发言权，使之难以进行条约谈判以及达成结盟等。在 19 世纪，德国境内各个邦国之所以愿意加入联邦同盟并接受事实上的“普鲁士化”，在很大程度上是由于强权的对抗加剧，尤其是奥地利和法国的威胁。与此类似，1952 年和 1957 年先后成立欧洲煤钢联营和欧洲经济共同体而出现的构筑欧洲联邦的趋向，在一定程度上是因为害怕苏联侵略和欧洲在两极世界秩序形成中明显丧失影响力所促成。

第三个因素是地理规模。世界上许多领土最广大的国家多选择联邦制 [213] 并非巧合。这符合美国的情况，也适用于加拿大（1867 年结成联邦）、巴西（1891）、澳大利亚（1901）、墨西哥（1917）和印度（1947）等国。幅员辽阔的国家往往具有文化多样性和强烈的地方传统，而单一制通常难以承受由此产生的要求地方分权和权力分散化的更大压力。最后一个促使采用联邦制的因素，是文化和族群方面的异质性。简单说来，联邦制就是对社会分化和多样性的制度反应。例如，加拿大的 10 个省不仅

展示由来已久的地方传统，而且英语区和法语区之间还存在语言和文化的差异。印度的 25 个自治邦主要是根据语言来分界的，但在旁遮普和克什米尔邦也考虑到了宗教差异的因素。尼日利亚有 19 个州，它的联邦宪法也同样承认主要部族和宗教，特别是该国北部和东南部之间的差异性。

联邦制的特征

联邦（国家）和州（地方）政府的关系不仅决定于宪法规则，而且还受到政治、历史、地理文化和社会环境的复合影响，从这种意义上讲，每一个联邦体制都是独一无二的。例如，政党制度在某些方面与宪法规定的各级政府的权力分配一样，是联邦-州关系的重要决定因素。因此，苏联的联邦结构虽然赋予 15 个加盟共和国分离权，但考虑到处于执政地位的共产党具有高度集权性，再加上严格的中央等级计划体制，它却与美国的联邦制大不相同，属十足的“赝品”。类似的情况在墨西哥也有，该国的联邦制有意识地仿效美国，但制度革命党（PRI）的支配地位实际上已抵消了该体制的效用。另一方面，美国、加拿大、澳大利亚和印度等国权力分散的政党制度则保障了州和地方政府的权力。

政府行政 [214] 和立法部门 [215] 间实行“分

权”的联邦制度，与行政权和司法权“融合”的议会制度之间也存在更深刻的区别。前者往往能够保证政府权力在领土和功能方面分散化，意味着两级政府间能有多面点的接触，从而产生联邦和州政府之间复杂的相互渗透模式，这在美国和瑞士的制度中有所体现。而议会制则经常导致所谓“行政联邦制”，加拿大和澳大利亚表现最为明显，在这种情况下，联邦的平衡主要决定于各级政府行政部门之间的关系。

尽管如此，大多数（如果不是所有的）联邦体制仍具有若干共同特征：

●两级相对自主的政府：中央政府（联邦）和地方政府（州）均掌有不受另一方侵害的权力。这至少包括一定的立法和行政管辖权，有能力征税并由此享有一定的预算独立性。但各级政府的具体管辖领域及影响另一方的能力却差别很大。如德国和澳大利亚运转着一种“管理式”（administrative）联邦制，中央政府是主要决策者，而省级政府负责具体政策的执行。

●成文宪法[216]：成典或成文宪法规定了各级政府的责任和权力。因此，中央与地方的关系是在一个正式的法律框架内解决的。哪一方都不能单边修订宪法，以此保障了各级政府的自主性。例如，美国宪法修正案需要获得参众两院三分之二多数和50 个州议会的四分之三的支持。而澳大利亚和瑞士宪法的修正案必须经公民投票批准。

●宪法仲裁：最高法院负责解释宪法的正式条款，当联邦和州级政府发生纠纷时予以裁决。在裁决每一级政府的各自管辖范围时，联邦制中的法官能够决定联邦制的实际运作，无可避免地将法官带入了政策过程。20 世纪在所有联邦体制中发生的中央集权化也无一例外地是由法院认可的。

●连接的机构（linking institutions）：为了推动联邦和州级政府的合作与理解，地方或省必须在中央决策过程中拥有发言权。这通常经通过两院制议会来实现，第二院或上院代表各州的利益。例如，澳大利亚的 76 各参议员中 6 个州各 12 名，澳大利亚首都特区和北部特区各 2 名。一个例外是马来西亚比较弱的联邦制安排，上议院的多数成员是由最高元首任命的。

对联邦制的评价

与单一制不同，联邦制的主要优点之一，是它为区域或地方利益提供了获得宪法保障的政治发言权。州或省拥有一系列的自主权，并如前所述，它们透过联邦议会的上院在中央政府获得一定代表权。另一方面，联邦制也并未阻碍 20 世纪的普遍集权趋势。尽管联邦制中州和省的权利拥有保障，但中央政府的权力已经扩张，这主要是由于经济和社会干预增加，以及中央政府自身的举税能力更大。

例如，美国的制度最初是根据“双重联邦制”（dual federalism）原则来运转的，联邦和州政府占有分立和似乎不可破坏的政策权力领域。从 19 世纪晚期开始，这种原则让位于“合作性联邦制”（cooperative federalism），联邦政府提供给州和地方的“支持调拨款”（grants in aid）日渐增长。州和地方政府因此变得日益依赖联邦财源的流动，1930 年代“新政”政策下经济和社会方案大幅增长之后更是如此。从 1960 年代中期开始，被称为“强制性联邦制”（coercive federalism）的制度，又取代了以联邦政府和州之间某种伙伴关系为基础的合作性联邦制。在这种制度中，联邦政府通过各种侵占州政府权力的立法，以行政命令的形式对州和地方强加限制，以此使州政府越来越顺从联邦权力。

联邦制的第二个优点是，分散政府权力形成了有助于保护个人自由的制衡网络。用麦迪逊的话来说就是“野心须以野心来抵消”。尽管全世界都存在中央集权化趋势，但美国、澳大利亚和加拿大等国的联邦制通常比单一制能更有效地制约国家政客。然而，原想在政府体制内形成健康张力的结构也会造成阻碍和瘫痪。联邦制的弱点之一，是它在制约中央权力的同时，也使大胆的经济或社会方案更难推行。例如，美国最高法院为防止联邦政府侵犯州的权责所做的裁定，极大地削弱了罗斯福新政的作

用。在 1980 年代，罗纳德·里根则从容地将联邦制用作反对“大”政府的武器，特别是反对不断增长的福利预算。在“新联邦主义”的口号下，里根试图将联邦政府的福利责任转给欠富足州的政府，以削减社会开支。与此不同，德国处于支配地位的合作性联邦制，则促进而不是限制了资金充沛的全面福利制度的建立。

最后，联邦制为断裂社会提供了维持社会团结和一致的制度性机制。从这一方面来看，虽然族群多样性和地区分裂的社会采用联邦制的并不占多数，但联邦制对此类社会却是极其关键。例如，美国联邦制的精神，主要不在于它为早期 13 州的统一奠定了基础，而更多地是提供了一种制度机制，使美国能够吸收 19 世纪中期以来移民增加所带来的压力。联邦制的危险，则是它在形成政府分工中会强化离心压力，最终导致分裂。有人因此认为，联邦体制具有内在的不稳定性，或者形成只有单一制才能达到的有保障统一，或者走向更深度的地方分权并最终崩溃。

例如，如果目标是要建立法语区和英语区人民和谐相处的政治联盟，那么加拿大的联邦制可以说是失败的。为了应对魁北克占多数的法语人口中分离主义势力的发展，加拿大自 1980 年代以来一直在寻找使魁北克安心于加拿大联邦成员的宪法方案，但毫无结果。1987 年的密池湖协定（Meech Lake Accord）试图赋予魁北

克在联邦内的“特殊地位”，满足其更大的自主性，但三年后因马尼托巴省和纽芬兰省拒绝这种“不对称联邦主义”（asymmetrical federalism）原则而归于失败。1992 年的夏洛特敦协议（Charlottetown Agreement）又提供另外一套方案，但遭全民公投否决，一则是魁北克认为该方案没有给予其充分自主性，一则是英语区加拿大人担心这将威胁整个国家的统一。虽然如此，主张分离主义 [217] 的魁北克党所强烈支持的魁北克完全独立方案，仍于 1995 年底在魁北克人的一次公民投票中以微弱少数被否决。

单一制

当代绝大多数国家拥有单一制的政府，主权权力为单一国家机构所掌握。英国的这一机构是议会，它至少在理论上拥有至高无上和不能挑战的立法权威。议会能够按照自己的意愿制定或废除任何法律；其权力不受成典或成文宪法的制约；英国没有能挑战议会权威的其他对立性立法机构；它制定的法律位阶高于任何英格兰和苏格兰法律。由于单一制的中央被赋予宪法上的最高权威，所以任何边缘或地方政府系统都遵照中央意志行事（见表8.2）。乍一看，该制度造成了令人恐惧的不受制约之中央

集权化：地方机构可被任意改造、改组甚至废除，其权力和责任可轻而易举地被增减。然而，单一制下的中央和地方关系实际上同联邦制的情况一样复杂，政治、文化和历史因素也和宪政因素同样重要。单一制国家中存在两种不同制度形式的地方权威。

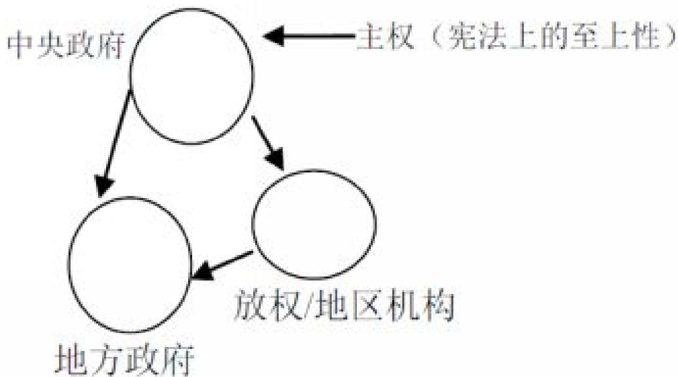


表 **8.2** 单一制国家

地方政府

地方政府（local government）[218]，最简单地说来就是专属于某一地区的政府，如一个村庄、区、城镇、城市或郡。更具体一点讲，它是一种不分享主权的政府形态，完全隶属于中央政府或联邦制下的州或区域机构。这一级政府实际上在联邦制、邦联制以及单一制中都有普遍存在。例如，美国有超过 86000 个地方

政府单位，雇佣着 11000000 个职员，相比之下，联邦和州政府的雇员不足 8000000 个。不过，单一制下的地方政府之所以特别重要，是它们在大多数情况下是中央政府之外唯一的政府形式。

尽管如此，如果认为地方政府在宪法上的隶属地位意味着它们并无多少政治意义，那仍然是错误的。地方政府的无处不在反映出如下事实：它们管理上实属必要，同时也因“贴近”民众而易为其所理解。再者，民选的地方政治家享有某种程度的合法性，使之能够扩展其正式的权力与责任。这常意味着中央地方关系是通过讨价还价和协商的过程，而不是自上而下的绝对命令来处理的。中央与地方的平衡关系还受到政治文化（特别是根深蒂固的地方自主传统和区域多样性）和政党制度性质的影响。比如，因全国性政党越来越多地支配地方政治而出现的地方政治日渐“政治化”趋势，通常导致更深度的中央集权。由于没有联邦制所提供的那种宪法框架，维系地方自主性关键靠中央政府的自我约束。这往往意味着单一制下的分权程度会因时间的变化和国家的不同而有很大差异。英国和法国的不同经验可说明这一点。

英国在传统上有着权力相对分散的地方政府系统，地方当局在议会设定的法律框架内拥有重要的自行决定权。尊重地方民主 [219] 长期以来甚至被视为英国不成文宪法的特点。根据约

翰·密尔的观点，宪政机构通常将地方政府誉为对中央权力的制约，以及扩展人民参与、并因此是政治教育的机制。但 1945 年后，国家的经济和社会作用提升，使地方机构愈来愈多地代表中央政府负起提供公共服务的责任。1980 和 1990 年代的保守党政府则遽然废弃了这种合作伙伴方式的地方-中央关系，认为地方政府和其他中间行政机构一样，是贯彻其激进市场导向政策的障碍。

1984 年英国引入“税率封顶”（rate capping）政策，剥夺了地方政府拥有的最重要权力，使之无法控制地方税率水平并自行决定支出政策。那些挑战中央的地方机构，如大伦敦议会和一些都会郡议会被撤消，职责被下放到更小的区和市镇议会，以及各种新成立的准自治非官方机构 [220] 身上。例如采用全国性学校课程，制定可使学校不受地方机构控制的立法，使地方政府的责任受到限制。这些政策的最终目标，是通过建立“授权的”（enabling）委员会来根本重塑政府，而这种委员会不是自己提供服务，而是通过外包和民营化机制来监督私人机构提供服务。人们普遍认为这些政策打击了地方民主。一方面，地方的权力转移到中央政府，另一方面，地方当局承受着来自新角色定位为“主顾”和“客户”的地方社区成员的强烈市场压力。

同一时期的法国则采取了截然不同的政策。

密特朗总统有意尝试改变法国社会的特点，尤其是第五共和国继承自雅格宾派和拿破仑的中央集权传统，在 1982-1986 年间由内政部长德夫荷（Gaston Defferre）负责推行其政治分权方案。在传统上，主要由省长（由内政部长任命并直接对其负责）负责的严格行政控制体系支配着法国的中央地方关系，而这些省长是法国 96 个省的行政首长。因此，法国的原有制度很大程度上是在等级式控制链条中运作的。在给地区政府注入新活力的同时，德夫荷改革还扩大了地方政府的责任与权力，尤其是省长的行政权转移到地方民选首长手中，共和国委员（Commissairies de la Republique）取代省长，主要关注经济计划。此外，地方机构也无需在行政和支出决定前预先获得批准，而只需事后的法律和财政监督。这些改革最终形成比 1789 年革命之后任何时期都更加分权化的国家结构。

权力下放（放权，**devolution**）

至少在立法形式上，权力下放 [221] 确立了单一制政府体系中最大可能的地方分权，但未达到形成联邦制的地步。建立放权议会通常是为了因应国家内部逐渐增长的离心张力，尤其是试图缓和地区压力和有时来自民族主义的压力。尽管放权议会的权力缺乏保障，但一旦获

得自我政治认同并享有一定的民主合法性，它们将很难被削弱，而且在通常条件下也不可能被废除。北爱尔兰斯托门特（Stormont）议会是个例外，该议会于 1972 年被暂时取消，由英国议会直接进行统治，不过这仅是因为当时处于绝对支配地位的新教统一党，使该议会无法阻止北爱尔兰频仍的教派暴力向内战方向发展。

欧洲最古老的放权政府传统之一见于西班牙。虽然自 1570 年以来西班牙一直是单一制国家，但它所划分的 50 个省都享有一定地方自治权。作为 1975 年弗朗哥将军去世后转型至民主政府的一部分，权力下放进程一直持续到 1979 年，成立了 17 个自治体。这种新层级的地区政府建立在被赋予广泛内部政策控制权的民选议会基础上。这一改革旨在满足巴斯克地区加泰罗尼亚人长期以来的自治要求，但却仅引起了分离主义运动埃塔（ETA）组织的新一波恐怖主义。法国政府也以权力下放作为一种手段对付地区认同，还有至少在布列塔尼（Brittany）和欧西塔尼亚（Occitania）出现的族群民族主义。法国德夫荷改革的关键内容是从行政放权过渡到立法放权。作为“功能性区域主义”（functional regionalism）战略的一部分，法国在 1971 年成立了22 个地区公共机构，以促进地方在投资和计划决定方面的行政合作。不过这一举措欠缺民主基础，相应机构的权力

有限。1982 年，这些公共机构被改造成为完全的地区政府，均有直接选举产生的议会。为了阻止分离主义和日益坐大的恐怖主义浪潮，科西嘉地区被给予“集体领土”（Collective Territory）的特殊地位，实际上使该岛获得自治。欧洲的分权趋势还受到欧盟内部发展——尤其是 1980 年代以来出现区域欧洲（Europe of the Regions）的观念——的推动。地区和省级政府受益于欧洲地区发展基金（European Regional Development Fund）的直接援助分配，它们的回应是寻求在布鲁塞尔 [222] 的直接代表权，强化在经济计划和基础设施发展方面的参与。

英国在传统上是中央集权程度最高的单一制国家之一，在接纳放权上动作较迟缓。1960 年代后期，苏格兰和威尔士民族主义的兴起促使权力下放提上政治议程，少数工党政府在 1978 和1979 年甚至提出了放权议案，但是遭挫，放权性机构直到 1999 年才成立。苏格兰议会是这些新机构中最大也最有权的一个，拥有变更税率权（tax-varying power，所得税中每英镑提高或降低三便士的权力）以及内部政策领域的首位立法权。但宪法议题、防卫、对外事务、国家安全及与欧盟关系的控制权仍归英国议会。威尔士议会是行政放权的范例，它并未控制税收，也只享有隶属性或者说“第二位”的立法权。北爱尔兰议会作为星期五协定的一部分

则是和平进程推进的结果；它有一定的首位立法权，但没有控制税收——尽管按照“滚动”放权原则，若权力分享证明成功则其权力将会扩大。权力下放的支持者认为，赋予苏格兰和威尔士一定的“地方自治”权，将会减轻民族分离主义的离心力，有助于巩固多民族的大不列颠王国。另一方面，批评者则以苏格兰民族党（SNP）和威尔士民族党（Plaid Cymru）为例警告放权将会最终导致英国的崩解。

尽管苏格兰、威尔士和北爱尔兰的放权机构缺少宪法保证，但它们是公民投票建立的民选议会，因而享有民主合法性，并由此以拥有政治保证，英国的权力下放也因此具有了一种“准联邦”特征。再有，英国放权的不对称性质造成了强大压力，可能导致放权机构权力的步步推进：威尔士和北爱尔兰议会将渴望得到苏格兰议会的权力，而后者又进而会希望保持自己的优势地位。更为重要的是，新的立法机构作为政治和爱国忠诚的核心，可能使放权进一步削弱支持英国领土凝聚力的破碎的“大不列颠国家”感，可能会产生要求建立联邦的压力，造成人们所警告的国家崩溃无可避免的状态。

8．3 族群与社群政治

族群政治的兴起

政治分权与极端情况下的国家崩溃现象日渐为一种新的政治样式——族群忠诚和地区认同的政治所推动。12 世纪后期出现的族群政治（ethnic politics）在某些方面可同 19 世纪兴起的民族主义政治相比，两者都有着类似的深远影响。民族主义带来了民族建构的时代和多民族帝国的崩解，族群政治则可能使民族自身的长久存续出现问题。换句话说，民族主义可能被多元文化主义取代。这种新的政治样式兴起的原因何在？其政治特点又是什么？

西方族群意识的日益重要严格说来是二战后的事情，它事实上最早在 1960 年代出现。不过，政治中族群的重要性再次浮现却使大多数论者感到惊讶。人们一直普遍认为，自由民主价值的传播意味着摈弃过时的对立行为与群落聚拥，现代性将会冲淡族群的独特性。但在 1960 年代后期和 1970 年代初期，分离主义团体和族群民族主义 [223] 在欧洲许多地区和北美迅速壮大。加拿大的魁北克、英国的苏格兰和威尔士、西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克、法国的科西嘉以及比利时的弗兰德等地的情况最为突出。这造成了政治分权的压力，有时还会引发重大的体制变动。在意大利，这种发展直到

1990 年代，当伦巴底区（Lombardy）北方联盟（Northern League）的崛起时才刚刚开始。加拿大和美国的印第安人以及澳大利亚的土著人和新西兰的毛利人（Maoris）也表现出了类似的族群自信（assertiveness）。至少在后两个事例中，族群政治促使人们重新评价民族认同。从许多方面来看，这种新政治样式的先驱或者说原型可从新兴的黑人民族主义中发现。黑人意识运动的源头可回追到 20 世纪早期和贾维 [224] 等活动家所鼓动的“返回非洲”（back to Africa）运动。到 1960 年代，随着黑人运动中改良和革命两派的崛起，黑人政治更为世人瞩目。改良主义的黑人运动采取了民权运动的斗争形式，在美国，该运动在马丁·路德·金（1929-1968）和全国有色人种协进会（NAACP）领导下产生了全国性的影响。新兴的黑人权力运动拒绝这种非暴力的公民不服从和抗议策略，而支持黑人分离主义，并在 1966 年成立的黑豹党（Black Panther Party）的领导下鼓动使用物质力量和武装对抗。在美国政治中影响更久的是黑人穆斯林党（Black Muslims），该党认为美国黑人是古穆斯林部落的后裔，在此基础上倡导分离主义信条。黑人穆斯林党 1929 年成立，有 40 多年在伊莱贾·穆罕默德（Elijah Muhammad，1897-1975）的领导之下，马尔科姆·艾克斯（Malcolm X，1925-65）是该组织 1960 年代最有名的活动

家。更名为伊斯兰民族组织（Nations of Islam）后，该运动在法拉克汉（Louis Farrakhan）领导下在美国仍然具有影响力。

黑人民族主义鲜明地突出了族群政治的一个根源：人们渴望挑战经济和社会的边缘化和有时存在的种族压迫。从这个意义上看，族群政治一直是政治自由化的工具，它的敌人是结构性的不利处境和根深蒂固的不平等。对北美和欧洲的黑人来讲，确立族群认同给他们提供了对抗处于支配地位的白人文化的工具，而白人文化在传统上强调黑人的低劣并要求其屈从。地区认同的复兴常常源自“内部殖民主义”（internal colonialism）制度——“边缘”地区受到“中心”或“核心”地区的剥削。因此，苏格兰和威尔士产生民族主义情绪，部分原因是它们在经济上从属于英格兰，特别是英格兰东南地区。前两个地区传统上依赖“重”工业，失业率较高，工资水平也更低。法国的布列塔尼以及西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克等地区的情况也可用同样的原因来解释。这些例子中的族群民族主义往往具有左翼色彩，通常与那些主张一般社会主义哲学的政党和运动有联系。

另一方面，当“核心”区的地区认同高涨，而它面对的“边缘”区的影响也不断增大时，族群政治则常常带有右翼色彩。如比利时弗兰德地区就出现了这样的情况，占压倒多数的法语瓦龙人区的经济发展为新法西斯运动提供了愈来

愈大的支持。1990年代，公然主张种族主义要求大规模驱逐外来移民的弗莱芒人集团，在工业区特别是安特卫普的选举中取得进展。与此类似，意大利伦巴底北方联盟的自由市场哲学，也在一定程度上反映了经济更发达的北意大利要求同偏重农业且欠发达的南部脱离关系的愿望。

然而，结构不平等和内部殖民主义本身不能解释族群和地区政治的兴起。比如，族群和地区认同所要革除的不公正即使没有存在几个世纪，也可以向前追好几代人，为什么在20世纪后期变得这么重要？答案或许可在后现代主义现象当中寻找。正如盖尔纳（Gellner，1983）认为民族主义的兴起为现代工业化社会提供了文化凝聚力的源泉一样，族群意识可能是形成中的后现代社会的必要整合力量。后现代主义的问题在于,它促进了多样性，削弱了传统社会认同。例如，社会流动的增加和市场个人主义的扩散，同时破坏了阶级团结和现有的政治忠诚。与此同时，经济、文化和政治等形式的全球化，也削弱了民族形成强大和稳定社会忠诚的能力。在这些环境下，族群性[225]可能取代民族性而成为社会整合的首要源头，其优点在于，民族由“公民”忠诚和纽带联系在一起，而族群和地区团体能够产生更深刻的“有机”认同感。

族群意识的兴起不只发生在西方。尽管人们

有时认为族群对立（常被说成部族主义）是非洲和亚洲政治的地方特色，最好还是将它理解为与殖民主义相联系的现象。譬如，反抗殖民主义的斗争有助于提高族群意识，这种族群意识往往被当作反殖民主义的武器；但殖民时期分而治之的政策将痛苦和怨恨的遗产留给了许多新独立“民族”。随后占多数的族群试图在“民族建构”掩蔽下加强其支配地位，这在许多方面又恶化了原有的形势。1960 年代尼日利亚的比夫拉战争（Biafran War）、苏丹南部的长期内战以及斯里兰卡的泰米尔人的恐怖主义活动，都是因此而起。近来最严重的族群屠杀 1994 年发生在卢旺达，在一场激进派胡图人的暴动中约有 1000 000 图西人和温和派胡图人被杀。

东欧共产主义的崩溃也使族群对立和地区冲突的幽灵浮现。如在前苏联、捷克斯洛伐克以及南斯拉夫，这种对立和冲突导致了国家崩溃，产生了许多新的民族国家。此中原因颇为复杂。首先，尽管共产主义政权试图通过塑造“社会主义者”来解决“民族问题”，但有迹象表明它们只是将族群和民族忠诚问题赶到了地下而使其“固化”。其次，族群和宗教民族主义无疑是表达反共产主义或反苏联主义的工具。再次，共产主义崩溃所加速的政治不稳定和经济不确定，是催生“有机”的集体认同感的最好温床。然而，这些新兴的国家自身也深受族群对立和紧张之苦。俄罗斯的车臣的反叛、前南斯

拉夫波斯尼亚共和国分裂为“族群纯净”的穆斯林、塞尔维亚和克罗地亚三部分就是明证。

社群的政治？

族群政治是作为民粹主义（民众主义，populist，见 354 页）运动自下而上形成的，而社群政治则通常是政治精英关切的问题。换言之，社群政治经常是政治人物和学院人士的专属之地，这些人将社会瓦解和碎片化解释为更广泛“社群衰落”的一部分。社群主题在 1960 年代的西方政治中越来越引人关注，到 1990 年代其影响则达到高峰，所谓“社群主义”似乎成了一种无所不包的政治哲学，使旧的左/右政治划分意义不再。社群主义的核心信念是：（1）社群感对于健全社会至关重要，（2）现代社会中社群纽带已被逐渐削弱。

焦点论述

核心-边缘模式（**the core-periphery model**）

核心-边缘模式是一种解释框架，旨在阐明经济发展中地区不平衡是如何及为何产生的。它可以同时适用于国家内的地区不平衡（内部殖民主义理论）和全球经济中的不平衡（世界秩

序理论）。不过它也常常承认两者的重合性。比如，“核心”区是那些更好地整合到全球经济中的地区。核心-边缘模式强调一种不平等交换的制度，核心地区特别通过剥削边缘地区而实现繁荣与发展，而将边缘地区推到欠发展的境地。核心区的特征因而是相对的高工资、先进科技以及多样化的生产组合；而边缘的特点则是低工资、较初级的技术以及单一的生产。

人们对社群政治的关注以及对“地方”的重新发现也与全球化进程同步发展，第 7 章已有阐述。从这个意义上看，全球化和地方化可能是对民族国家衰落的连锁反应。社群 [226] 的目标具有一种意识形态遗绪，这种遗绪来自传统无政府主义所强调的自我管理与合作。蒲鲁东、克鲁泡特金以及兰道尔（Gustav Landauer，1870-1934）等古典无政府主义者极力赞扬小型、分权的社群或者说公社 [227] ，认为人类可在其中自然地组织自己的生活和通过面对面接触来解决分歧。以色列的基布兹（Kibbutz）体制也是在类似目标的推动下建立的。在布克钦（Murray Bookchin,1989）等当代无政府主义者看来，由于现代城市生活的冷漠和非个性化性质，当前对自我管理和合作的需要比 19 世纪更为迫切。布克钦强调要将“亲合团体”(affinity group)作为新社会的基本单位，这种观点对城镇规划者的影响越来越大，他们摈弃了漫无计

划的住宅区建设和大规模发展的思想，开始赞同建设“都市的乡村”（urban village）。德国经济学家和环保理论家舒马赫也宣扬一种类似的观点，他的开创性著作《小是美好的》（ *Small is Beautiful: A Study of Economics As If Pepole Mattered* ，Fritz Schumacher, 1973）倡导迈向“人性规模”经济和社会组织，这些组织以利用地方劳动力和资源的小型工作单位、共同所有制和地区性工作场所为基础。

桑德尔（Mcihael Sandel， 1982）和麦金泰尔（Alisdair Maclntyre, 1981）等学者也接受了社群的思想，以此来凸显自由个人主义的失败。社群主义 [228] 者认为，个人主义设想个人在逻辑上优先和“外在于”社群，这纯粹是将自私自利行为正当化而贬低公共良善观念的重要性。这些观点经埃茨奥尼（Amitai Etzioni,1995）等人的著作对美国克林顿政府以及英国的工党和保守党产生了影响。伊兹欧尼认为，社会的碎片化和崩解很大程度上源于个人执迷于权利并拒绝承认互惠的义务与道德责任。所谓“养育赤字”（parenting deficit）反映了这种问题，更加关心自己生活方式和职业的父母亲推卸了养育的负担。而批评者指出，社群主义吹捧义务而贬斥权利，可能代表了一种朝向权威而背离个人自由的取向。而且，关注社群通常还具有保守主义色彩，因为它往往试图强化家庭等现存社会机构。这种形态的社群

主义寻求将现状合法化，以家庭为例，就是巩固女性作为主妇、母亲和照看者的传统角色。

总结

◆集权与分权各有长处。集权的优点包括：它使国家成为国际行为者，能更有效地组织经济生活，有助于促进国家统一，克服地区不平等。分权的吸引力在于，它能够拓展政治参与的范围，使政府更“贴近”人民，政治决定更为清晰明了，能够促进政府内部的制约平衡。

◆最常见的领土组织形式包括联邦制和单一制。联邦制建立在主权分享的思想基础上，权力在中央和地方政府进行分配。单一制则将主权权力赋予单一的全国性机构，使中央能够决定国家领土组织。

◆其他影响领土组织的因素还有政党制度和政治文化、经济体制和物质发展水平、国家的地理规模，以及文化、族群和宗教多样性的程度。多数——即使不是全部——体系都有走向集权化的趋向。这特别反映出只有中央政府才拥有组织经济生活和实现全面社会福利的资源和战略地位。

◆族群意识和地区认同的强化推动了政治分

权。族群政治的兴起与如下情况相联系：族群感能够产生一种“有机”认同感，这种认同比通常与民族意识相关的“公民”认同和纽带更为强大。族群民族主义在某种程度上反映了全球化的冲击。

◆人们越来越关心社群的丧失，并认为需要重新发现“地方”。社群主义要求实现彻底分权和自我管理，主张互惠的权利和责任，号召尊重权威并巩固传统价值和文化。

问题讨论

★集权与分权的平衡点应在何处？

★联邦制原则只适用于某些国家还是所有国家？

★联邦制和权力下放各有什么优点？

★现代国家中的集权趋势是否难以阻挡？

★族群政治的兴起是否预示着公民民族主义的消亡？

★强化社群的尝试是否总是含有保守色彩？

第 9 章：经济与社会

“是经济，蠢货。”

——1992年美国总统大选期间比尔·克林顿办公室墙上的备忘语。

政治几乎在所有层次上都同经济与社会纠葛在一起。意识形态的论辩和讨论在传统上也围绕两大对立经济哲学——资本主义和社会主义——的斗争而展开。投票行为和政党政治主要受社会分工和分群的影响。为了夺得政治权力，各政党允诺促进经济增长、降低通货膨胀以及解决贫穷问题。正如克林顿总统所承认的那样，选举结果经常决定于经济状况：政府在经济繁荣时赢得选举，而经济衰退时则可能失

败。正统马克思主义甚至走得更远，认为政治只是由经济基础所决定或影响的上层建筑的一部分，政治过程不过是阶级制度的反映而已。虽然现在很少有人（包括马克思主义者）再坚持这样一种简单化的观点，但没有人否认社会经济因素在政治分析中的重要性。一言以蔽之，政治唯有在经济和社会背景下才能理解。

本章主要问题如下：

▲经济如何并在多大程度上决定政治？

▲当今世界有哪些主要经济制度？各自的长处和弱点是什么？

▲政府对经济的控制能够和应该达到何种层次？

▲现代社会存在哪些主要的经济和社会分群？

▲阶级、种族和性别在多大程度上构造着政治生活？

9.1 经济制度

经济制度是物品和服务借以产生、分配和交换的组织形式，马克思主义者称之为“生产方式”。这种经济组织的制度往往同为之辩护的思想及学说相混淆，不断造成理解的困难。例如，资本主义有时仅被当作一种经济制度，但有时又被看作一种意识形态——也就是为私有产权辩护，强调竞争的好处，认为普遍繁荣乃追求自我利益的结果。就社会主义而言，这样的混淆更为突出，它既指一套独特的价值、理论和信念，又指一种据称将实现这些价值的经济组织制度。本章也述及了经济制度的某些长处和弱点（人们如何捍卫及为何批判它们），

但最关注的是社会经济的组织而非规范政治理论。相关意识形态争论的更详细论述可参见第3章。

在过去差不多 200 年里，有关经济组织的辩论一直围绕两大对立制度——资本主义和社会主义——的冲突展开；在两者之间的选择显得如此根本，以至于它塑造了政治光谱（political spectrum）本身，使政治观点归结为立身于哪种经济组织的问题。 左翼信仰据认为偏爱社会主义，而右翼则显示出同情资本主义。看来两种制度存在根本性的分歧，这有助于支持资本主义/社会主义的两分法。

通常与资本主义经济相联系的主要特点如下：

●存在普遍化的商品生产，这些商品是为交换而生产的物品或服务——它们具有市场价值。

●生产性财富（生产工具）主要为私人所有。

●经济生活根据市场原则——供求的力量——进行组织。

●物质自利和利润最大化提供了企业发展和辛勤劳动的动机。

相较之下，社会主义经济据认为基于下列原则：

●生产制度以使用为目的，它至少在理论上是为了满足人类的需要。

●生产性财富主要为公共所有。

●经济的组织建立在计划（一种据认为合理的资源配置过程）基础上。

●劳动以合作为基础，这种合作是渴望普遍福祉的结果。

但在实践当中，经济制度往往更为复杂，更难以归类。首先，认为曾经存在一种普遍公认的单一资本主义或社会主义模式的想法是错误的。实际上，社会会根据其特有的经济和政治环境、文化和历史传承，建立自己的资本主义和社会主义模式。这样来讨论资本主义和社会主义才更有意义。再者，简单化的“资本主义vs.社会主义”的经济组织模式，过分强调了两种模式间的差异性（经常是冷战对立的结果），扭曲了现实。

东欧国家在 1989-91 年革命后毅然抛弃中央计划经济，这不仅终结了国家社会主义 [229] 制度，而且破除了曾经存在“纯粹”社会主义或资本主义制度的假象。没有一种资本主义制度彻底祛除掉了“社会主义”的杂质（如劳工法和最低限度的福利保障），也从来没有完全不包含“资本主义”杂质（如劳动市场和某些的“黑色”经济）的社会主义制度。此外，还有人尝试建立与资本主义和社会主义模式均不相符的经济制度，通常被指称为“第三条道路”。人们正

是从这个角度来描述意大利在法西斯时期的法团主义、阿根廷的庇隆主义（Peronism）以及瑞典的社会民主主义的。环境保护主义者提出了自己的批判观点，认为资本主义主义和社会主义本质上是相似的，都是生产导向并沉迷于增长的经济制度。绿色经济（Green economy）则要求在经济的优先目标上，彻底转向以可持续性发展和生态平衡为基础的经济模式。

资本主义

资本主义经济形态最早出现在 16 和 17 世纪的欧洲，从封建制度支配的社会演变而来。封建主义的特征包括：适应土地贵族需要的农业生产方式，固定的社会等级以及严格的责任和义务。资本主义活动的最初形态是商品化农业，这种农业以市场 [230] 为导向，并越来越依赖靠工资生活的劳工，取代受束缚的农奴。市场机制作为兴起中的资本主义制度的核心，无疑增加了对技术创新的压力，使生产能力大幅扩张。

所谓“农业革命”显示了扩大产出和提高生产力的压力，人们“圈出”过度放牧的公地，越来越多地使用化肥和科学生产方法。到 18 世纪中期，工业革命先在英国拉开序幕，旋即扩展到

美国和整个欧洲。随着机械化工厂生产的来临以及农业人口逐渐向扩张的城镇转移，工业化使社会发生了根本转型。资本主义和工业化联系如此紧密，以至于工业资本主义被普遍视为资本主义的古典形态。我们在现代世界可以发现三类资本主义制度。

- 企业资本主义
- 社会资本主义
- 集体资本主义

企业资本主义

人们（特别在英美世界）普遍认为企业资本主义是“纯粹”的资本主义，是其他类型资本主义必定要借鉴与趋向的典范。但除了美国（企业资本主义的发源地）和英国（尽管在 1945 年后的初期曾一度对凯恩斯社会民主感兴趣），这种模式在世界大多数地区都显然受到排斥。企业资本主义建立在亚当·斯密 [231] 和大卫·李嘉图（David Ricardo, 1772-1823）等古典经济学家提出的、后为弗里德曼和哈耶克等当代理论家所修正的思想基础上，核心特点是信奉不受任何限制的市场竞争，相信市场是一种能够自我调节的机制（或者如斯密所言，是一只“看不见的手”）。斯密的一句名言表达了这种思想：“我们每天所需的食粮，不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠，而是出于他们自利的考

量”。在美国，这种自由市场原则使公有制保持在最低水平，同时确保福利条款仅定位于最低安全所需的层次。美国企业典型地是以利益为驱动，非常重视高生产率和劳动力灵活性。工会往往积弱无力，反映出人们担心强大劳工组织会阻碍利润最大化。强调增长，重视上述形态的资本主义企业，其部分原因在于生产性财富大多掌握在保险公司和养老基金等金融机构手中，它们要求获得高投资回报率。

美国无庸置疑的经济力量证明了市场资本主义的活力。尽管已有明确证据显示出了美国的相对衰落（美国在 1945 年占有世界制造产出的一半，而到 1990 年仅占五分之一），但其平均生产率仍然高于德日两国。美国显然享有一些天然优势，使之能从市场原则中获益，这种优势主要有遍及整大洲的国内市场、丰富的自然资源以及厚实的个人主义大众文化（被视为“拓荒者精神”（frontier ideology）。但美国的成功不能仅归因于市场，从总体上讲它还拥有强大和明确的国家目标意识，具备限制过度竞争的管制机构网络。

在经济全球化冲击之下，市场资本主义原则也远远扩展到美国之外的地区。全球化以各种方式推动着市场化 [232] 。例如，激烈的国际竞争促使政府解除经济管制并降低税率，以期吸引“内向”（inward）投资，避免跨国公司将资本投到别处。控制通货膨胀已取代保持充分就

业，成为首要的经济政策目标，公共开支（尤其是福利预算）因此承受着巨大的要求削减的压力。而且，提高产品和劳动力灵活性的需要，也常使得工会活动处于立法或其他措施的控制之下。这些压力促进了所谓“新”政治经济的形成，在这种非政治化的经济管理形态中，国家的直接干预减少，市场被置于经济生活的中心。这种“新”政治经济至少还有其他两个特点。第一个是它强调技术创新和发展，特别是广泛应用信息和通讯技术。在 1990 年代（尤其是在美国），技术发展导致了“涡轮式资本主义”（turbocapitalism）的出现。第二，政府越来越重视人力资本的投资，认为提高教育和培训水平既会改善经济中供给一方的面貌，也能使公民变得更加灵活和自立。

但是，企业资本主义也有很大的缺陷，其中最为严重的大概是物质不平等和社会分裂倾向。例如，美国的绝对贫困水平在欧洲难以见到，而且一个教育低下、依靠福利生活的下层社会群体也在增长。经济增长会使人们对社会流动仍怀有期望，从而控制上述问题所带来的张力。但从长期来看，在英国等缺乏美国所拥有的文化和经济资源的社会，企业资本主义会造成难以缓解的深层社会矛盾。另外一个深层问题是，企业资本主义的“涡轮”特点较少与市场或技术创新的推动力相关，而更多与消费者的开支和借贷意愿以及企业的投资意愿相联

系。因此，面对金融市场的变幻无常和消费者或企业信心的变化，该经济模式会特别脆弱。

社会资本主义

社会资本主义指在多数中东欧国家形成的资本主义形态。德国为其天然发源地，奥地利、荷比卢三国、瑞典、法国以及多数斯堪地那维亚国家也以不同形式采用了社会资本主义原则。相对于斯密和李嘉图所阐述的古典政治经济学的严格市场原则，社会资本主义更多地吸收了李斯特（Friedrich List，1789-1846）等经济学家的灵活性和实用性思想。身为德国关税同盟的主要鼓吹者，李斯特强调政治和政治权力的经济意义，例如他主张应用国家干预来保护幼稚产业，免受国外竞争的考验。该模式的核心是社会市场 [233] 观念，即试图使市场竞争原则同社会凝聚和团结的需要相融合。

在德国，企业和地区性银行（常为企业的大股东）关系密切，显示了产业和金融资本的联系，德国的社会资本主义模式即建基于此。这也是二战以来德国经济运转的主轴，它将经济导向长期投资而非短期投机。在人们所称的莱茵-阿尔卑斯式资本主义中，企业组织建立在社会伙伴关系基础上，从而与英美式资本主义相区别。工会在劳资联席会有代表，参与整个产业的年度工资谈判。资金充裕的普遍福利为工人和弱势群体提供了社会保障，也巩固了上述

合作关系。这样，考虑到工人和更为广泛共同体利益的“赌金保管者资本主义”（stakeholder capitalism）便形成了，与英美的“股东资本主义”（shareholder capitalism）形成对照（Hutton,1995）。

到 1960 年代，饱受战争破坏的德国一跃成为欧洲经济的领导力量，这一“经济奇迹”清楚地展显了社会资本主义的力量。稳定和高水平的资本投资，外加对教育和培训（尤其是职业和技能方面）的高度重视，使德国的生产率水平名列欧洲榜首。不过，人们并没有完全普遍认可社会-市场模式的优点。其缺陷之一，是过于重视协商、谈判和共识，往往造成僵化，使企业很难适应市场条件的变化（如经济全球化和来自东欧、拉美和东亚的激烈竞争）。社会资本主义的另一深层矛盾，是维持高质量的社会福利需要相对较高水平的社会支出。这将增加赋税，也会加重劳资双方的负担。社会市场的支持者坚持认为社会和市场具有内在联系，而批评者则称社会资本主义不过是一个自相矛盾的表述而已。在后者看来，将资金注入到不断扩张的社会方案的代价，是降低国际竞争力，并削弱财富创造的根基。

集体资本主义

第三种资本主义形态以 1945 年后的日本的

例子为基础。东亚的“老虎”（南韩、台湾和新加坡等）也满怀兴趣地采用了这种模式，在更为晚近的中国新兴资本主义也受到了它的影响。集体资本主义的独特之处，是它重视长期的合作关系。这使经济不是受非人格化价格机制的指挥，而处于人们所称的“关系市场”（relational markets）的指导下。日本确保产业和金融机构建立密切关系的“股份连锁所有制”模式（pattern of interlocking share ownership）就是一个例子。东京证券交易所交易的约 40%的股票为由形成姐妹公司关系的企业集团持有。将产业公司同它的各色分包单位联结起来的交叉股权网络——综合商社（keiretsu），又占了东京证券市场逾 30%的股票。这种稳定的所有权形式为日本企业提供了充裕的资本，使之能够采取长期投资战略，而不是着眼于短期或中期的收益。

企业本身也提供了日本社会生活的核心。工人（尤其是大企业的男性员工）是企业的“一员”，这在美国甚至欧洲社会市场国家都不曾出现。作为对其忠诚、奉献和辛勤劳动的回报，工人在传统上预计将获得终身雇佣、养老金、社会保护以及休闲和娱乐的机会。企业特别重视建立团队精神和集体认同，管理人员和工人相对较小的收入差异支持了这种精神和认同。该制度由于重视劳动力和协作的重要性，被称为“人民主义”（peoplism）。这种经济中的决

定性要素是政府。从国际标准来看（常低于 GNP 的 30%），东亚的公共支出和税收水平相对较低，但国家在“指导”投资、研究和贸易决策方面扮演着极其重要的角色。其典型无疑是日本的通产省（MITI），它现在仍然通过一种“指导性”计划体系督管经济（但不象 1950 和 1960 年代那么公开）。

二战之前的日本经济在很多方面都显示出了企业资本主义的诸多特征，包括追求利润最大化和短期行为倾向。但开始于战前并在战后加速进行的经济重建已证明取得了惊人的成功。日本的“经济奇迹”造就了一个工业大国，而如果保持目前的投资率的话，它到 2005 年将成为世界上最大的经济体。不过，中国的崛起将会很快使日本的成功黯然失色，它的增长率甚至超过了东亚的“虎”经济体。虽然如此，集体资本主义的成功也不得不付出代价。在合作与协作的背后，日本经济模式对工人及其家庭的要求太多。长时间工作和高度严格的劳动条件，可能意味着个人主义被扼杀，工作变成了人类生活的中心。同样，日本社会中“共同体”式企业的主导地位，使新封建式的责任感继续存在，对义务的赏识高过了对权利的尊重。因此，批评者认为，集体资本主义总是以威权主义为支撑；威权资本主义最明显的例子是中国，迅速发展的资本主义和地位牢固的共产党一党统治在那里混合在一起。最后，1997-1999

年东亚经济的急剧衰退，表明建立在不稳定的金融活动基础上的经济成功是何等得脆弱。

管理还是非管理的资本主义？

前文对世界资本主义的回顾表明，经济政策的核心问题就是如何保持政治与经济、国家与市场间的适当平衡。资本主义经济是在政府不干预的情况下运行得最好，还是说只有利用经济管理体系才能实现稳定增长和普遍繁荣呢？这个问题实际上可归结为对两种对立经济战略——凯恩斯主义（Keynesianism）和货币主义[234]（monetarism）的评价。凯恩斯[235]在《就业、利息和货币通论》（*The General Theory of Employment, Interest and Money*, [1936]1965）中对古典政治经济学提出挑战，摈弃了以自我调节的市场为基础的自然经济秩序观念。他认为，政府和经济严格分离的自由放任[236]政策只是造成了不稳定和失业而已，1930 年代的大萧条就是最清楚的反映。

在凯恩斯看来，1930 年代资本主义经济不断走向严重萧条的原因是，随着失业率的上升，市场力量促使工资下降，进而减少了对物品和服务的需求。凯恩斯反对自由市场的正统观念，指出经济活动水平同“总需求”——即经济的整体需求水平相适应，而政府有能力通过税收和政策对此进行管理。失业率上升时，政府

应增加公共支出或减税，以通货再膨胀来刺激经济。凯恩斯认为应维持由此造成的预算赤字，因为由此带来的经济增长会增加，减低政府的借贷需求。而且任何此类经济刺激的效果都会因倍数 [237] 效应而扩大。

战后早期凯恩斯式需求管理的出现导致了经济政策的革命，似乎为政府提供了实现持续增长和不断扩大繁荣的可靠手段。1950 和 1960 年代的“长期繁荣”，是前所未有的经济持续增长时期，在许多人看来，凯恩斯主义是其中的关键。 1970 年代经济“滞胀”（经济停滞与通货膨胀同时存在）的出现损害了凯恩斯主义在智识上的公信力，凯恩斯的理论没有预料到也无法解释这种现象。在政治方面，凯恩斯主义理论因主张“减税和增支”政策遭受打击，主张自由市场的经济学家声称，该政策导致了长期的高通货膨胀（价格水平普遍提高），限制了企业冒险精神和进取心，破坏了经济增长。在此情背景下，凯恩斯主义之前的货币主义思想又重现生机，特别是在政治右翼那里更是大放光彩。

货币主义的兴起——特别是受哈耶克和弗里德曼 [238] 等经济学家著作影响的结果，它标志着经济政策从优先处理减少失业转向控制通货膨胀。1980 年代英国撒切尔政府和美国里根政府领导的运动中，政府的首要经济责任始被认为是保证“健康货币”（sound money）。政府的

工作是消除通货膨胀，将增长、就业和提高生产率等事项交由具有天然活力的市场负责。货币主义认为——用弗里德曼的话讲，“通货膨胀在所有地方都始终是一种货币现象”，该理论暗示，旨在增加产出和减少失业的凯恩斯主义政策鼓励政府举债并由此“印行钞票”，却刺激了通货膨胀。替代性的措施是将注意力从鼓励消费者消费的需方政策，转向推动生产者生产的供方政策。对货币主义者而言，这总是意味着解除管制和减税。

现代经济学在很大程度上已经超越了凯恩斯主义和货币主义过于简单化的经济药方，提出了更为成熟精细的经济战略，甚至形成了“新”政治经济学。货币主义至少成功地使凯恩斯主义者认识到了通货膨胀的意义以及经济中供方的重要性。1950 年代和 1960 年代的经济管理，是以分割的国家经济存在为基础的，但由于经济的全球化，庸俗的凯恩斯主义已被取代。另一方面，不受管制的市场经济的观念也很难维系，特别是由于这种经济往往导致低投资、短期主义以及社会分裂或崩解。诚如福山（Fukuyama，1996）所言，任何的财富创造形式都依赖表现为信任的 社会资本 [239] ，而不只依靠非人格化的市场力量。“新凯恩斯主义”在此背景下出现了，它不仅放弃了自上而下的经济管理，而且认识到，市场的运行受到不确定性、不平等和不同知识水平的限制。

各种社会主义

现代社会主义者越来越愿意接受资本主义是唯一可靠的财富创造手段的说法。因此，他们不再寻求“废除”资本主义，而是要改良资本主义或使之“人道化”。这往往需要接受凯恩斯主义或社会市场思想。但从传统上讲，社会主义者认为社会主义是与资本主义有本质差异的经济形态，期望建立一种制度取代市场资本主义。这种尝试的基本假定，是社会主义在道义和生产力方面均优于资本主义。社会主义者关于经济模式的论述文献非常丰富（从圣西门[1760-1825]的技术专家统治的工业主义[240]，到克鲁泡特金[Peter Kropotkin, 1842-1941]的分散性自我管理），但其中影响最大的仍然形成于马克思主义传统内部。不过，社会主义模式的共通之处，都是相信市场机制能够也应该代之以某种形式的经济计划。

遗憾的是，马克思未曾规划出未来社会主义社会中经济组织的蓝图，仅提出了若干宽泛的原则。当然，他设想私有制将会消灭，集体或社会所有制会取而代之，经济服务于社会的物质需要，而不是受全能市场的支配。不过，马克思支持人民在社会各层次的广泛参与，并预测共产主义完全确立后，国家将会“消亡”，这

使他与国家集体化和中央计划拉开了距离，后者正是 20 世纪苏联经济的特征。

社会主义经济已形成了两个非常不同的模式：

- 国家社会主义
- 市场社会主义

国家社会主义

1917 年布尔什维克革命之后，苏联成为第一个明确采用社会主义经济组织模式的社会。市场组织的某些重要内容一直延续到 1920 年代列宁的新经济政策中，所以该模式直到 1930 年代斯大林的所谓“二次革命”时方完全形成，后输出到东欧国家，在二战后的正统共产主义国家居于主导地位，人们也因此称之为经济斯大林主义。这种制度建立在国家集体化基础之上，一切经济资源都掌握在党国机器手中。在苏联，共产党最高机构通过“指令性”计划体系完全控制了经济政策，利用计划机构和委员会系统监督产量指标（表现为五年计划）的制定。国家计划委员会（Gosplan）是其中的主要机构，它制定整个经济生产的指标，在给每个企业分配资源过程中，控制贸易，决定价格、工资等级以及税收和补贴。强大的经济部负责这些计划的贯彻执行，控制特殊经济部门，管理银行、工厂、商店以及国有和集体农庄。

在 1989-1991 年革命中，东欧和苏联的国家社会主义模式蔚为壮观地崩解，人们广泛地以此证明中央计划经济的内在缺陷，甚至败坏计划观念本身的声誉。但这样做却无视了苏联计划经济所取得的无可怀疑的成就。例如，中央计划体制非常成功地建立了“重”工业，为苏联在 1941 年抗击纳粹德国入侵奠定足够强大的工业基础。而且，虽然这种体制在生产西式消费品方面的努力失败得令人沮丧，但仍帮助苏联和多数东欧国家消灭了无家可归、失业和赤贫，而某些发达资本主义国家仍为这些问题所困扰。再如古巴，经济虽然长期落后，但识字率超过 98%，建立了初级保健体系，与许多西方国家相比更值得称道。

然而，中央计划体制的缺陷也很难掩盖。其中最根本的问题可能就是该体制内在的无效率，根源在于，无论计划制定者何等的称职和尽力，他所面临的诸多复杂信息完全超过了其处理能力（Hayek, 1948）。比如，据估计，在一个相对小型的中央计划体系中，计划制定者所面对的各种选择超过了宇宙中原子的数目。对共产主义体制不良经济绩效的一种更深层解释是，嵌入中央计划的社会保障措施以及相对平均主义的分配制度，对于鼓励创业精神或提高效率没有什么作用。道理很简单，虽然苏联的工人都有一份工作，但要确保他们都在真正工作却很困难。最后，中央计划导致了政治或

官僚职位基础上的新社会分工的产生。用吉拉斯的话讲，出现了党国官僚组成的“新阶级”（Milovan Djilas ,1957），他们享有同西方社会资产阶级相当的地位和特权。在左翼批评者眼里，苏联的计划经济几乎与国家资本主义制度别无二致。

市场社会主义

市场社会主义是高度集中的苏联经济模式的替代选择，它试图调和社会主义的原则与市场竞争的动力。1949 年南斯拉夫总统铁托同斯大林决裂后，南斯拉夫就采用了这种模式； 1956 年的政治风暴被苏联镇压后，匈牙利也开始推行这种制度。从 1985 到 1990 年，戈尔巴乔夫推行“经济重建”计划，也接受了类似的观念。改革分几个阶段，最初允许发展合资企业与个体企业，作为中央计划体制的补充，但最终许可企业可以自筹资金和自我管理,与计划 [241] 体制完全脱钩。因此,社会主义市场经济的核心特点,就是试图以自我管理来平衡市场竞争。这并不是要重新引入资本主义，因为工人拥有和控制着企业，不存在劳动力市场，因此也没有剥削。市场社会主义与苏联模式明显不同之处，是自我管理的企业不是根据“计划者的专制”（the tyranny of the planners）来运转，而是运行在竞争、激励与利润所决定的市场环境

中。

市场资本主义的吸引力在于，它似乎弥补了中央计划体制的许多最严重缺陷。不仅市场环境确保了企业效率和对消费者的回应性，而且危险的官僚权力也被控制。但这并不是说社会主义市场完全没有计划和不受管制。实际上，在已提出的“可行”或 “可靠”社会主义形态的方案中（Nove，1983；Breitenbach，Burden and Coates，1990），大多都承认仍然需要计划的框架——尽管这种框架利用了合作与互动的程序。同时，自我管理促进了合作，保证了高水平的物质平等，但我们仍不能否认市场强加的严酷规则。失败的企业解体，不能获利的产业衰落，但从长期来看这是经济充满活力和繁荣必须付出的代价。

南斯拉夫和匈牙利的经济最初充满希望，但都没有证明它们比苏联中央计划体制更成功或持久。当然，苏联的改革之所以引人注目，更多的是因为它拔除了一种无效率的现存经济体制，而不是它能够提供一种可靠的选择。市场社会主义的主要缺陷，是它要求企业首先且主要向职工利益负责，使自我管理同市场规则相冲突。因此，自由市场经济学家往往认为，只有按照等级体系组织的私人企业才能实现效率最优，因为只有这种企业能够将利润最大化置于其他一切考虑之上，从而能不断地对市场指示做出回应。

是否存在经济“第三条道路”？

经济“第三条道路”的思想提供了资本主义和社会主义之外的一种选择，吸引了来自各种传统的政治思想家的兴趣。例如，该主题一再出现于法西斯主义思想中，墨索里尼在有关法团主义的论述中首次提出，后又获英国的莫塞莱（Moseley）和阿根廷的庇隆（Peron）的支持。与自由法团主义不同，法西斯法团主义基于如下信念，即企业和劳工在精神上统一的有机整体中紧密联系在一起。但意大利的法团主义实际上只是法西斯国家摧毁独立工会，企图胁迫大企业利益的工具而已。凯恩斯社会民主主义这种“第三条道路”与之非常不同，它在 1945 年后的瑞典发展得最为成熟。瑞典的经济模式试图结合社会主义和资本主义的要素，生产性财富主要集中于私人手中，但世界上最全面的福利制度和高税收体制却维护了社会正义。从这种意义上讲，社会民主主义的“第三条道路”可看作左翼版本的社会资本主义。但同社会市场模式的情况一样，人们也怀疑，持续的高水平社会开支在竞争加剧的全球经济中是否切实可行。1980 和 1990 年代瑞典日益感受到国际竞争的压力，倾向于从福利主义优先的政策后退，这正好反映了上述疑虑。同时还值得

一提的是，自 1990 年代以来，“第三条道路”的意识形态思考乃基于一种明确的后社会主义模式。第 3 章对此有更详尽的讨论。

环保主义者提出了一种截然不同的经济组织取向。从他们的视角看，社会主义和资本主义不过是同一工业主义“超级意识形态”（super-ideology）的不同表现而已。换言之，它们本质上被看作利用自然满足人类物质利益的不同选择方式。环保主义者认为，执迷于经济增长不仅导致了对自然环境的掠夺，而且破坏了所有生命都依赖的脆弱的生态系统，从而威胁人类自身的生存。绿色运动则指出，应以可持续发展为基础重塑经济发展的优先次序，也就是考虑系统（这里指地球）维持其健康并继续生存的能力。环保社会主义者认为资本主义对利润的无情追求应对环境破坏负责，国家社会主义政权实现“可持续增长”的记录却也丝毫不让人鼓舞。可持续性原则或许表明，相对于人类和自然界关系这种更根本的问题，财富所有权和组织的问题是第二位的。为了摈弃自然界本质上是满足人类需要的可资利用资源的观点，有必要建立完全不同的价值体系，生态学先于经济学，道德先于物质主义。舒马赫 [242] （E. F. Schumacher, 1973)将这些思想发展成为“佛教经济学”（Buddhist economics）的理念。

9．2 社会结构与社会分工

政治发生于社会场景中的说法（如许多教科书通常所言），无法确切地表达出政治和社会生活的密切联系。政治本质上是一种社会活动，有些人认为它只是社会冲突借以表现（articulate）并可能解决的过程。从这个意义上讲，社会不只是一种“场景”，而且就是政治本身的材料和内容。但政治与社会的概念同时也标明了不同（但有内在联系）的活动领域。我们说“社会”时是指什么？最广义而言，社会指居于同一地域的一群人，但并不是任何一群人都构成社会。社会以有规律性的社会互动模式为特征，这意味着存在某种社会结构，即诸多要素中通常比较稳定的一套相互关系。再有，“社会的”关系必然包含相互意识以及至少一定程度的合作。比如，严格说来，发生战争的各个部落并未构成一个“社会”，即便它们居住邻近且有经常性的互动。社会通常还以社会分工（social divisions）为特征——团体和个人占有非常不同的位置，反映了社会中地位、财富和/或权力的不平等分配。当然，这些分工或分群（cleavages）的性质以及特定分工（阶级、种族、年龄、宗教等等）的政治意义也因所在社会的不同而存在差异。

尽管如此，社会在所有情况下都可以说以某些重要方式影响着政治：

- 财富和其他资源的社会分配决定国家权力的性质（如第 5 章所述）。
- 社会影响着公共舆论（public opinion）和政治文化（第 10 章有论）。
- 社会分工和冲突推动了改良和革命等政治变革的发生（第 10章有论）。
- 社会结构影响政治行为，即谁投票，他们如何投票以及谁加入政党等等（第 11 到 13 章有论）。

社会性质是政治和意识形态辩论中争议最大的领域之一，与界定人性内容的尝试相比，这里的分歧实际上并不见少。例如，马克思主义者和其他一些人认为社会以不可调和的冲突为特征，自由主义者则往往强调竞争的利益和团体有着和谐一致的一面。同样，自由主义者倾向于将社会看作个人为满足其各色需要而塑造出来的人为现象，保守主义者则在传统上将其描绘成一个有机体，最终决定于天然需要的力量（forces of natural necessity）。最重要的争论大概是关于个人和社会的关系，以及是否有“社会”这样一个实体存在。该问题的核心是个人主义和集体主义这两种不同社会理解方式的对立。

社会阶级

自现代工业社会形成以来，阶级就普遍被视为最深层和最有政治意义的社会分工。固定的社会等级和前工业分层体系只是在较为传统的社会中才有影响。例如，尽管印度种姓制度的重要性已不若从前，但贱民（Harijan，在英语里过去是指“不可触摸者”）仍然是一支有特殊意义的政治力量。阶级分工反映了社会中的经济和社会差异性，分工的基础因而是财富、收入和/或社会地位的不平等分配。因此，社会阶级 [243] [244] 就是拥有类似经济和社会地位并由共同经济利益联合起来的人群。任何阶级与政治间关系的分析都受到一些问题的困扰，这包括确认阶级分工和阶级间关系的困难。还有，阶级的影响是否减弱，若如此，为什么？这些问题的背后其实还存在着社会阶级应如何准确界定的分歧。

阶级政治的兴衰

阶级政治理论的主要倡导者来自马克思主义传统。马克思主义者认为阶级是最根本和最有政治意义的社会分工。如马克思在《共产党宣言》篇首所称，“到目前为止的一切社会的历史

都是阶级斗争的历史”。这表明马克思相信，政治以及法、文化、艺术和宗教等生活方面都是由经济“基础”所决定或影响的“上层建筑”的一部分。概略而言，这意味着政治过程只是阶级矛盾或冲突的结果。这些矛盾或冲突反过来又根源于生产方式，归根结底源自私有制。

据此观点，资本主义制度中“统治”的财产所有者阶级（资产阶级）支配并剥削雇佣劳动者阶级（无产阶级），强调冲突和日益两极化的工业资本主义两阶级模式由此产生了。在马克思看来，阶级是政治舞台上的主要角色，它们有能力创造历史。他认为无产阶级注定是资产阶级的“掘墓人”，他们一旦获得“阶级意识”并认识到真正的阶级利益，尤其是自己被剥削的事实，将会完成自己的使命。因此，无产阶级将会从“自在阶级”（class in- itself，从经济方面界定的范畴）转变为“自为阶级”（class by-itself，成为革命的力量）。马克思相信，资本主义的深层危机和工人阶级物质条件的恶化或贫困化将会造成这一结果。

然而，至少在发达资本主义社会，马克思的预言并未成为现实，阶级斗争也有减弱的迹象，马克思主义的两阶级模式受到怀疑。甚至到 19 世纪末情况就越来越明显，工业社会的阶级结构越来越复杂，并且因制度和时间的不同而存在差异。马克斯·韦伯是最早考察这种变化的学者之一，他提出的分层理论不仅承认经济

或阶级的差异，而且考虑到了政党和社会地位的重要性。他将人们的注意力引向了地位 [245]——即团体生活方式中体现出的“社会荣誉评价”（social estimation of honour），从而为现代社会和政治科学家广泛使用的职业阶级概念奠定了基础。现代马克思主义者也试图完善粗糙的两阶级模式，他们在强调财富所有制的同时，也愿意承认经理和技术人员组成的“中间”阶级已形成，资产阶级和无产阶级内部也出现分化。如金融和工业资本、大企业和小雇主以及负有监督责任和纯粹受监督的工人之间都存在对立。

但对某些人来讲，20 世纪晚期却以阶级政治的最终消逝为特征。到 1960 年代，马尔库塞等新马克思主义者曾为城市无产阶级放弃其激进立场悲叹，转而寄希望于具有革命潜力的学生、妇女、少数族群和第三世界。社会主义和工人阶级的传统联系在《告别工人阶级》（*Farewell to the Working Class*，André Gorz,1982）等著作中被正式抛弃了。在同一时期，选举行为研究将人们的注意力引向了阶级解盟（class dealignment）过程，社会阶级和政党支持之间的联系减弱了。投票似乎日益变为以议题为基础（issue-based）的活动，这种活动反映了个人对物质自利的计算，而不是阶级团结意识。

大多数论者同意，阶级的政治意义减弱的背

后是去工业化现象。去工业化 [246] 是指采煤、钢铁和造船业等传统劳动密集型产业的衰落。这些产业往往具有社会连带主义（solidaristic）[247] 的文化特征，这种文化根植于明确的政治忠诚和通常较强大工会组织。相较之下，扩张中的服务性经济部门更有助于培养个人主义 [248] 和工具主义的态度。皮奥里和萨贝尔在《第二个工业分水岭：繁荣的可能性》（*The Second Industrial Divide*：*Possibilities for Prosperity*，Piore and Sabel, 1984）中指出，这些变化是从“福特主义” [249] 向“后福特主义”时代过渡的一部分。作为福特主义主要特征的批量生产和大众消费制度风光不再，更多元化的阶级形态由此产生。在政治领域，这反映在以阶级为基础的政党衰落以及新社会运动兴起，后者表达了女性主义、世界和平、动物权利和环境保护等的关怀。

谁是下层阶级？

虽然阶级的政治意义已减弱，但阶级已经灭亡的说法，仍然有些夸大其辞。如果这是社会主义者的观点，它反映的是理想幻灭的痛苦；若为自由主义者和保守主义者的看法，则这种看法不过是他们心中的渴望而已。无论是在马克思主义集体所有制还是自由主义机会平等的意义上，现代工业社会甚至后福特主义社会都

不是无阶级社会。例如，1990 年英国最富有的10%的人口占有 50%的财富，而 1200 万人（总人口的 22%）的个人总收入尚不及全国平均水平的一半（SocialTrends, 1993）。不过，已发生的情况是，新的剥夺和不利形式已经出现，取代了旧的阶级分工。在有关上述转向及其政治意义的讨论中，加尔布雷斯的《满意的文化》（ *The Culture of Contentment* ，J. K. Calbraith ,1992）一书影响最大。加尔布雷斯指出，物质富足和经济安全促使现代社会——至少是政治上积极的社会——中出现的“满意的多数”走向政治保守。例如，这些满意的多数就是 1970 年代以来盛行的反福利主义和减税政策的选票基础。所谓“三分之二，三分之一”社会，或如赫顿（Will Hutton，1995）针对英国所提出的“五分之三，五分之二”社会，反映出贫穷和不利处境集中于少数人口。因此，关于社会不平等性质的争论焦点，越来越多地围绕“下层阶级”（underclass）这一时髦概念所指称的事物展开。下层阶级一词尚未有完好定义，政治上也存在争议。在最广义上，它指那些蒙受多种剥夺之苦（失业或低工资、恶劣的居住条件、未受良好教育等等）并被社会边缘化的人（弃民）。默里（Charles Murray）等右翼评论家主要从福利依赖和个人缺陷方面解释下层阶级的产生。福利被认为是不利地位的原因，而非解决之策；“依赖文化”形成于那些被

归入失业者、弱势者或有生理缺陷者的人当中，它削弱了个人的主动性，剥夺了他们的自尊和个人责任。默里进一步指出，福利降低了女性对于“养家糊口”的男性的依赖，是家庭解体的主因，造成越来越多的由单身母亲和无父儿童构成的下层阶级。在与赫恩斯坦合著的《钟形曲线：美国生活中的智力与阶级结构》（*The Bell Curve*：*Intelligenceand Class Structure in American Life*，Richard Herrnstein，1995）中，墨里甚至走得更远，将社会剥夺与他所称的天生自卑感（特别是美国黑人）联系起来。

另一方面，左翼评论家则倾向于从结构性的不利条件，和变化中的全球经济平衡角度来界定下层阶级。根据这种观点，主要的问题是长期失业，许多现代经济体在技术变迁和更严酷的国际竞争背景下，显然没有能力为数量庞大的公民提供工作。对加尔布雷斯[250]而言，下层阶级是一个“功能性的下层阶级”（functional underclass），其成因在于，所有工业化国家都需要一批低工资工人，去从事那些较富有者厌恶或认为有损身份的工作。由于少数族群和移民劳工经常能够满足这种需要，下层阶级常常处于双重的不利处境，同时承受着社会排斥和种族偏见。

种族

种族[251]和族群划分是许多现代社会的重要特点。不过，种族和政治的联系却并不新鲜。第一种明确的种族主义理论是在19世纪欧洲帝国主义的背景下形成的。戈宾诺的《人种不平等论》（*Essay on the Inequality of Human Races*, Gobineau, 1855）以及张伯伦的《19世纪的基础》（*The Foundations of the Nineteenth Century*, H. S. Chamberlain, 1899)等作品，试图对欧洲和北美的“白”种人对非洲和亚洲的“黑”、“棕”与“黄”种人的支配，进行伪科学的辩护。在19世纪晚期，德国、奥地利和俄罗斯等国出现了反犹政党和运动。德国的纳粹主义是这种种族主义在20世纪最为荒诞的表现，企图以所谓的“最终解决”（Final solution）来灭绝欧洲的犹太人。从1948年国民党（Nationalist Party）执政到1994年非洲人国民大会（ANC）领导下建立非种族主义民主的这段时期，南非的种族隔离制在白人和有色人种之间实行严格的隔离政策。在另外一些地方，英国民族党（BNP）和法国勒旁国民阵线（FN）这类组织进行反移民，使种族主义得以继续存在。

种族歧视和不利处境，特别是反抗殖民主义的斗争，催生出了各种不同形式的种族或族群

政治。许多西方社会的少数族群在政治精英中少有代表，比当地人或白人更深受高失业和社会剥夺之苦。例如，31.9%的美国黑人生活在政府贫困线之下，相较之下处于同一境况的白人只有 8.8%（Peele etal, 1994: 260）。种族弱势和社会不利处境的结合造成了各色政治行动主义(political activism)。

1960 年代，美国出现了马丁·路德·金领导的非暴力民权运动，和主张革命斗争的武装黑人权力运动，马尔科姆·艾克斯和黑人穆斯林组织还鼓吹种族分离。其他一些组织则试图组织反种族主义运动，以游行、抗议等示威活动来回击猖獗的法西斯运动。在英国，反纳粹联盟（Anti-Nazi League）担负起了这一任务。为了与国民阵线斗争，该组织在 1970 年代成立，1990 年代为对抗英国民族党进行了改组。1980 年代法国出现的“抢救种族组织”（SOS Racisme）也与勒旁国民阵线进行着类似的斗争。这些行动往往由传统政党体制之外的组织发起，因为主流政党往往担心，与种族主义公开对抗将冒着损害选票基础的危险。人们现在一般通过多元文化主义的理念来推动实现族群和种族和谐的目标。

性别

以性别[252]（gender）为基础的社会分工传统上不似社会阶级那么引人注意。研究者和学者中男性占压倒多数，他们要么没有认识到自己那一行中缺少女性参与，要么只是认为此实属自然且必然。1960 年代兴起的“第二波”女性主义做了很多工作来矫正这一偏颇，使人们清楚地意识到了性别的政治意义。尽管 1960 年代以来已采取行动降低性别不平等，但据联合国估计，全世界女性承担了 66%的家务，却仅挣取 10%的收入，拥有世界 1%的财产。在英国，大公司董事会成员中女性不到 4%。虽然女性早在 1918 年就获得选举权，但到 1996 年女性议员只占 9%（约 60 人）。

在更传统的社会，如日本，依然强大的非正式（有时包括正式的）规则意味着女性一结婚、怀孕或年满 30 岁就得离开工作返回家庭。伊斯兰国家的女性则被要求戴面纱，并遵守其他一些衣着礼数。她们有时被强制关在家中，可能还全被排除在政治生活之外。即便在发达的斯堪地那维亚国家，虽然女性在政治代表方面取得了最有意义的突破，但在全国议员中仍只占四分之一到三分之一。

在凯特·米莱特（Kate Millett，1970）和玛丽·戴利（Marry Daly，1978）等激进女性主义者眼中，性别分工是所有政治分群中最深层次和最有政治意义的一个。所有当代和历史上的社会都被认为是以男性统治为特征的，即男性

的支配和女性的服从通常根源于家庭当中丈夫-父亲的统治。从此视角来看，只有根本改变文化和个人关系以及经济和政治结构的“性的革命”（sexual revolution）方能终结性别不平等。

但是，大多数女性政治组织采取了自由主义或改良主义的立场。她们已着手处理那些公共生活中可消除的不平等，如女性在高级政治、管理和专业职位的低度代表，反堕胎立法、在儿童照管和福利方面造成的不公平。这显示出她们相信通过渐进改革过程，而不是男女之间的“性战争”即可达到这些目标。这类组织在美国的发展最成熟，主要有全国妇女组织（NOW）、全国妇女政治核心组织（NWPC）以及埃米莉名单（Emily’s List）等。她们的策略包括尝试利用所谓的性别裂沟（gender gap，指男女投票行为差异），把更多的女性选入国会或州议会。尽管其战绩差强人意，但依然彰显了女性权利议题的重要性。例如，她们在1980 和 1990 年代成功地抵制了最高法院朝反堕胎立场的转变。

总结

◆经济几乎在所有层次上都对政治有影响。

政党争相提出促进经济增长和降低通货膨胀等许诺来竞取权力。投票行为也基本上取决于阶级划分和社会分群。选举结果肯定受到经济状况的影响。意识形态的分野在传统上也围绕所有制和经济组织问题展开。

◆资本主义和社会主义在传统上被视为截然不同的经济形态。资本主义以普遍商品生产、财富私有制和经济生活的市场组织为特征。社会主义的特点则是以计划为基础的公有制，据认为是为满足人类需求而不是市场的要求。

◆资本主义和社会主义都没有“纯粹”的形态。世界上的资本主义制度包括（1）那些强调企业和市场个人主义的制度，（2）认识到社会正义重要性的制度，（3）建立在长期合作关系基础上的制度。社会主义制度或推行国家集体主义，或尝试与受管理或管制的资本主义形态的市场相融合。

◆所有市场制度都受到一定程度的管制。支持管制者认为，经济管理对于抗拒市场不稳定的必然趋向极其重要，而市场不稳定会导致经济衰退和失业率猛升。反对者则告诫，经济管理会打乱市场的脆弱平衡，损害竞争和效率，造成难以控制的通货膨胀。

◆社会结构，特别是社会分工以多种方式影响政治。财富分配决定国家权力的性质。社会对公共舆论和政治文化产生影响。社会冲突也通过改良或革命促进变迁。社会结构则影响着

所有形式的政治行为和参与。

◆阶级、种族和性别的分工是现代社会中最有政治意义的社会分群。阶级政治可能已被新出现的后福特主义削弱了，但依然存在（尤其是因为“下层阶级”的影响）。民权和妇女运动的发展，则使人们现在认识到，曾一度被忽视的种族和性别分工和阶级分工一样有意义。

问题讨论

★为什么政治问题经常归结为经济问题？这是否正常？

★在 21 世纪，哪种资本主义制度最有可能成功？

★自由市场经济是否具有内在不稳定性并趋向不平等？

★社会主义经济模式还有什么实际价值么？

★具有生态可持续性的经济有哪些特点？

★现代社会中的阶级冲突已经解决，还是仅仅被压制了？

★承认种族和性别分工在多大程度上已产生了有意义的政治变化？

第 10 章：政治文化、沟通与合法性

“即使最强者也决不会强得足以永远做主人，除非他把自己的强力转化为权利，把服从转化为义务”。

——卢梭《社会契约论》

政治多发生于我们的头脑之中，也就是说，我们对社会应如何组织的理念、价值和假定，以及对政府的期求、希望和恐惧塑造了政治本身。最终而言，我们对所居社会的信念比社会权力结构的现实及其内部资源和机会的实际分配更为重要。观念不仅仅比现实重要，而且实际地讲，观念可能就是现实。这彰显出被称为政治文化的东西所扮演的关键角色。人们的信仰、符号和价值既决定了他们对政治过程的态度，也至关重要地影响着他们对所在政权的看法，尤其是对该政权正当（right）或合法（legitimate）与否的认识。因此，合法性（正当性）乃政治稳定的关键，完全是政权存续和成功的根源。

本章欲讨论的中心问题如下：

▲个人和群体如何获得政治态度和价值？

▲民主政权是否有赖于一种与众不同的“公民文化”的存在？

▲现代社会的特点是价值和思想之间的自由竞争，还是存在某种“支配性”文化？

▲政权如何维系其合法性？

▲现代社会是否面临着合法性危机？

▲合法性崩解时将会怎样？革命为什么发生？

10．1 心中的政治：文化和沟通

几个世纪以来，政治思想家已承认了态度、

价值和信仰的重要性，但这些过去的思想家并未将其视为“政治文化”[253] 的组成部分。比如柏克、马克思与赫尔德分别对习俗和传统、意识形态以及民族精神的论述就是这样。不过他们皆认为，价值和信仰对于一个政权的稳定与生存极其重要。政治科学家对于政治文化思想的兴趣产生于 1950 和 1960 年代，将其作为新的行为分析技术，以取代较为传统的制度方法。这一方面的经典作品当属阿尔蒙德和维巴合著的《公民文化》（ *The Civic Culture* ，Almond and Verba，1963），该书利用舆论调查来分析美国、英国、西德、意大利和墨西哥五国的政治态度和民主。两次大战期间意大利和德国等国家代议政府的瓦解，以及 1945 年后许多新独立发展中国家民主的失败在一定程度上刺激了该书的出品，人们渴望对这些事件做出解释。1970 和 1980 年代学者们对政治文化的兴趣减弱了，但到 1990 年代，随着东欧国家尝试在共产主义的废墟上建立民主，以及人们对美国等成熟民主中社会资本和公民交往的明显颓势日渐担虑，围绕政治文化的相关争论也重新活跃起来。不过，政治文化是否受到精英集团思想和利益影响的问题仍然充满争论。有关大众传媒的对立性观点，以及政府如今在多大程度上操纵政治沟通的不同看法进而又与此紧密联系。

公民文化和意识形态霸权

政治文化性质的争论常集中于公民文化的思想，该思想通常与阿尔蒙德和维巴的论述（1963，1980）相联系。阿尔蒙德和维巴力图找出能最有效支持民主政治的那种政治文化，他们发现了三种一般类型的政治文化：参与文化（participant culture）、臣民文化（subject culture）和地域文化（parochial culture）。

在参与型政治文化中，公民密切关注政治，认为民众参与可取且有效。臣民型政治文化的特点是公民较为消极，并认为他们影响政府的能力非常有限。地域型政治文化的标志则是欠缺公民意识，人们认同的是所在地方而不是民族，没有意愿也没有能力参与政治。阿尔蒙德和维巴同意参与文化最为接近于民主理想，但他们认为“公民文化”是三者的混合，因为它将政治过程中的公民参与与极为重要的政府统治融合在了一起。根据此观点，民主的稳定性所建基政治文化的特点，是混合了公民一方的积极和消极性，平衡了政府一方的责任和绩效。

阿尔蒙德和维巴在其最初研究（1963）中得出结论，英国最接近于公民文化，显示出参与和臣民特点。换言之，英国人在认为他们能够影响政府的同时，也愿意服从权威。美国的得分也很高，其相对弱点是，由于参与态度超过

了臣民态度，美国人并不特别安分守纪。德国和意大利的例子凸显出了建立或重建民主的困难。在法西斯崩溃 15 年之后，两国均未显示出具有强大的参与型文化；臣民文化在西德处于支配地位，而地域态度在意大利仍然非常根深蒂固。阿尔蒙德和维巴后来的研究（1980）显示了某些变化，特别是英美两国民族自豪感和信心减弱，与德国公民态度倾向增长形成对照。

政治态度与价值研究的公民文化取向也却广受批评。首先，公民文化中有利于民主稳定的心理倾向模式非常值得怀疑，特别是强调公民消极状态以及认定顺从权威有所裨益的观点，受到那些主张政治参与乃民主政府基本要素者的批评。阿尔蒙德和维巴提出一种民主文化的“睡狗”理论，意味着低度参与显示了对政府的普遍满意，而这反过来也正是政客们渴望维持的状态。另一方面，若不到一半的成年人口愿意投票——如美国经常发生的情况，这反映的不过是人们对政治的普遍疏离和根深蒂固的不利处境。

其次，公民文化观点依靠的是未经证明的假定——即政治态度和价值决定行为而不是相反。简言之，一种公民文化可能更多地是民主的结果而非原因。果真如此，则政治文化可能提供了健全民主的指标，但却不能被看作促进稳定民主统治的手段。最后，阿尔蒙德和维巴

的方法倾向于将政治文化看作同质性的，完全是民族文化或民族特征的密码符号。这样，公民文化取向就很少注意到政治次级文化，并往往掩盖住碎片化和社会冲突。与此不同，激进的政治文化取向则倾向于强调阶级、种族和性别等基础上的社会分工的意义（参见第 9 章）。

马克思主义传统内部形成了一种迥然不同的有关政治文化作用和性质的观点。马克思将资本主义描述成为通过生产工具的占有来进行阶级剥削和压迫的制度，他同时也承认思想、价值和信仰的力量。如马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中指出，“统治阶级的思想在每一时代都是占统治地位的思想。这就是说，一个阶级是社会上占统治地位的物质力量，同时也是占统治地位的精神力量”。在马克思看来，思想和文化是经济“基础”——生产方式——所影响或决定的“上层建筑”的一部分。

上述思想为马克思主义提供了两种文化理论。第一种认为文化本质上是阶级特有的（class-specific）：由于一个阶级的成员拥有同样的经历、地位和利益，他们可能具有大致相似的思想、价值和信仰。用马克思的话讲，“不是人们的意识决定他们的存在，而是他们的社会存在决定他们的意识”。因此，无产阶级与资产阶级的文化和思想会有很大差别。第二种文化理论则强调，统治阶级的思想（即马克思所

指的“意识形态”）在很大程度上会渗透社会，成为当时的“统治思想”。在该观点中，政治文化甚至公民文化也不过是资产阶级的意识形态而已。此看法的重要之点在于它将文化、价值和信仰看作一种权力形态。从这种马克思主义的视角来看，意识形态的功能是通过宣传神话、欺骗和谎言（用恩格斯的话是“虚假意识[false consciousness]）使从属阶级安心于被剥削和被压迫的地位。后期的马克思主义从资产阶级“霸权”（hegemony）[254] 角度来理解这一过程。

现代马克思主义者已很快认识到，资产阶级的“统治思想”决未垄断资本主义社会的精神和文化生活并排除一切对立观点。确切而言，他们同意文化、意识形态和政治的竞争确实存在，但强调指此类竞争是不平等的。非常简单，维护资本主义的思想和价值对那些怀疑或挑战之的思想和价值具有压倒性优势。这种意识形态霸权之所以可能成功，实际上正是因为它是在言论自由、公开竞争和政治多元主义——就是哈贝马斯所称的“压制性宽容”（repressive tolerance）——的假象下发挥影响的。

葛兰西是这种观点在 20 世纪最具影响的支持者。他注意到，阶级制度不仅仅得到不平等的经济和政治权力的维护，而且在很大程度上从资产阶级霸权那里获得支持。这种霸权表现

为统治阶级利用传媒、教会、青年运动以及工会等“市民社会”力量来传播资产阶级的价值和信仰，确立其精神和文化的至高地位。此过程之所以如此悄然无声，乃是因为它超出了正式的学习和教育而成为当时的普遍常识。葛兰西所做分析的意义在于，为了实现社会主义，必须发动一场“思想战斗”，使无产阶级的原则、价值和理论取代或至少挑战资产阶级思想。

文化乃意识形态权力的马克思主义观点，是以主观或感觉利益（人们认为他们想要的）与客观或真实利益的划分为根据的（人们能够做出自主且有所根据的选择时他们将要的）。这就将注意力引向了卢克斯所称的一种激进权力观（Lukes, 1974: 27）上来：“当 A 以同 B 之利益相违背的方式影响 B 时，A 便对 B 施加了权力”。这种政治文化观也备受批评。有人认为，它是以一种毫无根据的屈尊优越感，来显示普通人的价值和信仰是在操纵和灌输下强加的。例如，工人阶级接受资本主义的价值和信仰，仅仅反映了他们对资本主义运转的认知。

政治文化的支配型意识形态模式（dominant-ideology model）可能高估了现代社会价值和信仰中的异质性程度。虽然“统治的”意识形态可能为支配阶级提供自我信念和目的感，但如阿伯克龙比、希尔和特纳（Abercrombie、Hill and Turner，1980）所认为的那样，从属阶级是否成功地整合到该价值体系中尚不是很清

楚。最后，这种马克思主义观点意欲在不平等的阶级力量与文化意识形态偏见之间建立联系，可能只是描绘了一切社会中都存在的强势集团宣扬为自己谋私利的思想的倾向而已。这是否形成了一套透过大众传媒、学校和教会等传播连贯一致信息的支配性价值体系相当值得怀疑。

大众传媒与政治沟通

随着 19 世纪后期识字率的提高和出版的普及，人们已经认识到大众传媒 [255] 在政治上的意义。而人们也普遍同意，在社会变迁与技术变革的双重影响下，传媒已成为日益强大的政治行为者，并在某些方面更为深刻地卷入到了政治过程当中。三种发展特别值得一提。首先，家庭和社会阶级等政治社会化 [256] 的所谓“基本”媒介（primary agents）的影响已经衰减。人们曾经（特别是童年后期和青春期）形成的政治支持和倾向，到成年往往会被修正或深化，但很少会剧烈地改变。然而，现代社会中更高的社会和地理流动性以及个人主义和消费主义价值的扩张已使这种情况有所改变。持久的政治忠诚和习惯性的投票模式因而让位于较为工具性的政治取向，人们在所提供议题和政策立场基础上根据个人自我利益的计算做出

政治选择。这又进而扩大了媒体施加政治影响的空间，因为它们是关于议题、政策的信息并因此是政治选择借以展示给公众的首要途径。

其次，1950 年代以来电视观众大幅增长，更为晚近以来同“新”媒体相关的频道和媒体作品激增，这已大大加深了大众传媒对人们日常生活的渗透。这意味着公众现在对大众传媒的依赖比以前更甚：如电视是比政治会议更重要的新闻和时事的信息来源，观看电视比赛者比参与者要多得多。甚至购物也越来越多地通过购物频道和互联网来进行。第三，媒体已成为更为强大的经济参与者。不仅仅主要媒体企业成为强大的全球角色，而且一系列的兼并也往往将出版、电视、电影、音乐、计算机和电信等原先分立的领域合并到一个大型“信息娱乐”（infotainment）产业中（Scammel, 2000）。微软、美国在线-华纳、迪士尼以及鲁伯特·默多克新闻集团等媒体企业已积累了相当大的经济和市场力量，政府委实不可等闲视之。

鲜有评论者怀疑媒体有能力塑造政治态度和价值，也不怀疑它们至少能够影响公众对议题和问题性质及重要性的认知，因而决定政治和选举的选择。但人们对此影响的政治意义却争论颇多。几种对立性理论给出了对媒体政治冲击的不同看法。其中最重要的是多元主义模式、支配型意识形态模式、市场模式和精英价

值模式（elite-values model）。多元主义一般强调多样性和多重性。多元主义的大众传媒模式将大众传媒描绘成多种政治观点可以争论和讨论的意识形态市场。该模式并未排斥媒体能够影响政治观点和支持的思想，但依然表明媒体反映了整个社会的内部力量平衡，其影响本质上是中立的。

多元主义观点同时还从非常积极的方面看待媒体。在保证公民获得充分信息过程中，大众传媒既能提升民主的质量，又会确保政府权力受到制约。1974 年《华盛顿邮报》对水门丑闻的调查典型地表现了媒体的这种“看门狗”角色，美国总统尼克松由此去职。此外，还有人认为，“新”媒体特别是互联网的出现，为抗议性群体（包括“反资本主义”的行动主义人士）提供了相对廉价但高效的传播信息和组织运动的手段，强化了多元主义和政治竞争。多元主义模式也有一些重大缺陷。例如，弱势和无组织群体被排除于主流出版和广播媒体的渠道之外，这意味着媒体的意识形态市场往往相对狭隘，且预计一般更亲近当权派。此外，鉴于政府同记者和广播电视台日益加强的共生关系，私人所有和形式上独立于政府不足以保证媒体的反对派特性。

支配型意识形态模式把媒体描绘成与经济和社会精英的利益结盟的政治保守力量，它力图促使大众保持顺从或政治消极。此模式中的马

克思主义观点——与葛兰西等理论家相联系——则指出，媒体宣扬资产阶级思想并维护资产阶级霸权，服务于大企业和媒体巨头的利益。换言之，所有权最终决定大众传媒所传播的政治和其他观点，它也日益集中到少数全球性媒体企业手中。最大的六个媒体企业是美国在线、新闻集团、维亚康姆（Viacom）、迪士尼、维旺迪集团全球出版公司（Vivendi Universal）和贝特斯曼公司（Bertelsmann AG）。从此视角来看，媒体对于推动全球化具有重要作用，它们传播与西方消费主义相容的思想、观念和价值的倾向有助于打开新市场并将生意扩展到全世界。

支配型意识形态模式中最具影响且最为精妙的论述之一，是乔姆斯基和赫曼在《制造同意》（*Manufacturing Consent*，Noam Chomsky, Ed Herman,1994）中提出的“宣传模式”（propaganda model）。他们发现了媒体自身组织歪曲新闻和政治报道的五种“过滤器”，包括：

- 所有人公司（owner companies）的商业利益
- 对广告商和赞助者看法和关切的敏感度
- 源于政府和企业支持的思想库等“权力代理”的新闻和信息
- 对记者的指责或压力（包括威胁采取法律行动）

●对市场竞争和消费者资本主义优点的不可置疑的信仰

乔姆斯基的分析强调大众传媒可以在很大程度上颠覆民主，如帮助动员美国民众支持帝国主义的外交政策目标。支配型意识形态模式也受到某些批评。反对的意见认为，它低估了出版社和广播电视机构（特别是公益服务性广播电视机构）对进步性的社会、种族和发展议题的关注程度。而且，媒体作品引导政治态度的假定带有决定论色彩，忽视了人们的自我价值在过滤以及可能抗拒媒体讯息中发挥作用。

精英价值模式将注意力从媒体企业的所有权引向了媒体作品受控制的机制。这种观点表明，编辑、记者和广播员享有相当的职业自主性，甚至干预最多的媒体巨头也只能规定一般的政治议程而难以控制日常的编辑决定。因此，媒体的政治偏向反映了某些集团的价值，这些集团的代表者在媒体资深专家中比例过大。该模式中有一些不同的说法，这些说法考虑了在政治上具有意义的不同特征。一种说法称，最主流的报纸、杂志和电视台持反社会主义和政治保守立场，因为其高级专家待遇不菲并且通常来自中产阶级背景。另外一种截然不同的看法有时是保守主义者提出的，他们相信媒体反映了受过大学教育的自由知识分子的观点，而这些人的价值和关怀与大众非常之不同。女性主义的看法则认为，该模式凸显出了

高级记者和广播员中男性的主导地位，这既解释了大众传媒何以不够关注女性观点和议题，也说明了为何广播员和记者有时采用对抗形式的面谈和政治讨论。精英价值模式有助于解释为何大众传媒所表达的政治观点常常要比多元主义者所指出的更为狭隘，但它仍存在缺陷，主要是它无法完备地说明媒体高级专家所受的压力，如所有者的观点和利益以及商业考虑，尤其是收听/收视率。

大众传媒的市场模式与其他模式不同，它不涉及媒体偏见的观念，而坚持认为报纸和电视反映而非引导着公众的看法。这是因为私人媒体不考虑媒体所有者和高级专家的个人观点，而最关注利益最大化并由此关心市场份额的扩大。所以，媒体给予人们“他们想要的”，倘因表述现有或潜在观众或读者并不认同的观点而使之疏远，它难以承担所带来的损失。此类考量对于 BBC 等公益广播机构可能不是很紧迫，它们更少受商业和广告商的压力，但即便是在这里收视率/收听率的残酷性也日渐明显。

市场模式并不接受大众转播媒体是政治机构的说法，但也关注如何使媒体报道能够影响政治辩论的焦点与方式，从而饶有兴趣地说明了现代政治的趋势。其中的一个方面是对政治人物的个人生活和私人品行的兴趣渐浓，而减少了对政策和意识形态问题的报道。这在一定程度上是因为媒体——特别是电视——沉湎于形

象而非议题、人物而非政策。英国等议会体制中的“总统化”或“美国化”倾向鲜明地体现了这一点，它反映的与其说是媒体有意识的偏见，倒不如说是企图向据信对议题和政策鲜有兴趣的听众/观众“兜售”政治。同样的考量也使选举沦为“赌马大赛”，人们更为关心谁将获胜而不是结果的意义，“严肃”新闻和政治辩论风光不再。不过，尽管此类趋势可完全看作是对市场压力的反应，但媒体自身也首先促进了这种压力的产生。例如，政治辩论变成对立的口号与宣传，不仅阻碍有关政治选择的大胆和战略性的思考，而且将政治人物说成是浅薄和迷恋上镜者，从而打击了人们对政治的兴趣。

除了大众传媒内存在以及借之传播的政治偏见以外，现代政治中政府和媒体的更紧密关系以及它们如何相互利用以达到自身目的情况也愈加引起人们的关注。这业已促成了政治沟通形式和内容的转变，影响到了公共舆论和政治文化。政府自身从来就不曾与真相有可靠联系。政客们主要关心赢得并保持权力，因此对维系公众支持的需要总是很敏感。所以，强调正面掩饰负面的渴望难以遏制。在自由民主的语境下，媒体自由的存在使“官方”宣传 [257] 和赤裸裸的意识形态操纵难有可能，政府已开始利用信息控制和传播的新技术——常称为“新闻管理”或“政治市场”——来影响新闻议程。因而信息和政策的有利表述，或者所称的“抬轿子”

[258] 成为现代政府的当务之急。

所谓“抬轿人”（spin-doctors）的“抬轿”艺术包括多个方面：

●消息和观点散发到媒体之前予以严格审查

●控制消息来源以保证只有官方“路线”方能被引述

●使用不明出处的简报或内幕消息

●只将情况提供给亲政府的媒体

●临近媒体截稿期时发布消息，以避免核查或反对观点的证实

●在其他更为重要的事件主导了新闻议程时发布“坏”新闻

这种新闻管理在美国最为成熟，对那些想在己方候选人赢得总统大选登上白宫高位的选举战略顾问和运动组织者来说实属稀松常事 [259]。人们普遍认为克林顿当局将“抬轿”和阐述政策的技巧发挥到了炉火纯青的水平。英国的布莱尔政府也对政治“包装”特别热心，有些人因而批评这种包装只注重形式而忽略了内容。布莱尔领导下的新情况，是首相新闻办公室控制下的政府沟通集中化，对记者采取“胡萝卜加大棒”手法，给同情政府者信息奖励，而惩罚批评者，通过唐宁街的强加控制使各部信息事务政治化。

然而，如果说媒体在新闻管理的发展中仅是勉强或消极的角色也是错误的。大众传媒需要政府的程度如同政府对它的需要。政府永远是

重要新闻和信息的来源，而随着媒体渠道——电视频道、网址、杂志和报纸——增加使获取“有新闻价值”的题材面临更大压力，政府的角色甚至更加举足轻重。在某些情况下，出版商、编辑和记者与“抬轿人”为了相互利益共谋操纵控制新闻。例如，布莱尔政府不愿意继续推动隐私立法，此时《太阳报》（ *Sun* ，英国发行量最大的通俗小报）和《泰晤士报》（ *TheTimes* ）也转而支持工党，人们因此指控政府和默多克新闻集团有幕后交易。除了损害了政治报道的准确性和独立性之外，政府以媒体报导为导向还有其他一些影响。如有人认为这种发展巩固了民主，政府能够更直接地联系公众，并更有效地对人民的看法和关切做出回应。而其他一些人则视之为民主程序的威胁，认为它助长了操纵和欺骗，损害了议会等代表机构的作用。再有，它会造成冷漠，减弱人们对传统政治活动——特别是投票和加入党派——的兴趣。这是因为“抬轿”、风格和表述本身成为媒体关注的焦点，强化了政府是与普通人的生活和关切不相干的巨型宣传机器的形象。

社会资本的衰落？

1990 年代以来，前共产主义国家的政治和经

济重建过程再次激起人们对政治文化议题的兴趣。这是因为，国家对几代人的渗透控制显然已破坏或压制了通常维护民主政治的社会联系和公民责任感。换句话说，有必要重建市民社会——即包括企业、利益团体和俱乐部等在内的自主性团体和协会所构成的领域。此类思想实际上可以追溯到托克维尔，他在 19 世纪就以美国人的参与和公民结社倾向解释了那里的平等主义制度和民主实践。这种因后共产主义国家而复兴的政治文化研究，一开始就用来分析成熟民主制中所感觉到的问题。

例如，罗伯特·普特南（Robert Putnam, 1993）认为意大利不同地区地方政府素质的差异取决于公民参与传统的存在与否，这反映在投票人数、报纸读者群以及唱诗班和足球俱乐部成员人数方面的差异。在《独自玩球》（*Bowling Alone*，2000）中，普特南 [260] 注意到美国的“社会资本” [261] 正在衰落，认为其他工业化国家也有可能步美国之后尘。他强调了“后公民”（post-civic）一代的崛起。这表现在：1965 年以来自愿性俱乐部和社团的数量减少了 25-50%，公共、城镇和学校会议的出席率，政党成员数及为之所做的工作大幅减少。普特南的观点受到了社群主义的影响，从多个方面对社会资本的衰落进行了解释，包括：郊区化及随之而来的上班路程更加遥远；双职工家庭的增长及其对父母育儿数量和质量的影响；电视

使闲暇时间私人化的倾向（令社会认知畸形化和儿童成绩下降）。但从社会-民主的观点来看，公民参与的下降可从消费资本主义胜利以及物质主义和个人主义价值扩展的角度进行解释。

长期以来，保守派思想家以传统特别是“传统价值”来支持其对社会资本的看法。这些价值和信仰据信受之于前人，并因此形成一种文化基石。保守主义政治家经常号召人们“巩固”或“捍卫”这些价值，相信它们是社会凝聚和政治稳定的关键。如在1980 年代的英国，玛格丽特·撒切尔呼吁恢复她所称的“维多利亚价值”，而约翰·梅杰（John Major）在 1990 年代所提“回到基本点”（Return to Basics）的倡议虽生不逢时，但也是出于同样的考虑。在美国，里根接受了“拓荒者精神”（frontier ideology）的理念，缅怀起征服美国西部的历史以及他相信足以堪范的自立、勤奋和冒险精神。毫不希奇，这些价值同家庭、教会和民族相联结，也就是与据信蕴涵了连续性与坚忍美德的由来已久的团体相联结。

奥克肖特 [262] 在《政治学中的理性主义》（*Rationalism in Politics* ，Michael Oakeshott ，1962）中，为连续性和传统做了更深入的辩护。他认为传统价值和已确定的习俗，因为人所熟悉而产生宽慰、稳定和安全感，所以应受到维护和尊重。这表明人类具有一种普遍的天

性，偏向传统多于创新，偏向原有多于新奇。奥克肖特指出，身为保守主义者，就是要“喜欢熟悉多过未知，喜欢已经尝试多于未受考验、事实多于神秘、现实多于可能、有限度多于无节制、当前多于遥远、充足多于过多、方便多于完美、当下的欢笑多于乌托邦式的极乐”（Oakeshott, 1962: 169）。

捍卫传统价值和已确立的信仰是新保守主义的中心主题之一。在美国，新保守主义由丹尼尔·贝尔（Daniel Bell, 1976）和欧文·克里斯托（Irving Kristol, 1983）等社会理论家提出，他们提醒人们要防止市场压力和道德纵溺的蔓延而造成传统价值的毁灭。这种立场的问题在于，它假定有一种权威的道德体系存在，可奠定秩序和稳定的基础。一个简单的事实是，在现代多元文化和多宗教社会中，是否存在一套可被认为具有权威性的价值实在值得怀疑。将某种价值规定为“传统的”、“已确立的”或“多数的”价值，大概只是企图将某种道德体系强加于社会其他部分之上而已。事实上，经验证据似乎支持这样的看法：政治文化日益碎片化，现代社会也以道德和文化的日渐多样化为特征。

社会资本辩论的另外一种观点指出，公民交往或社会联系并未减少，而是交往联系的形式发生了变化。根据英格哈特（Inglehart, 1977，1960）的观点，这些变化同富足的扩展与“后物质主义”价值的成长（特别是在年轻人当中）有

关。1960 年代以来，至少在发达工业化国家，随着新一代人长大并习惯了经济安全和物质富足，有关性、婚姻和个人品行等问题的“传统”观念已为更加“自由”或“放纵”的观念所取代。同时，传统的政治态度和忠诚也已减弱，对女性主义、解除核军备、动物权利和环境保护等议题的越来越大的兴趣有时会取而代之。因此，政党成员人数和选举票数可能减少，但人们对单一议题的抗议政治（single—issue protest politics）和运动团体的兴趣却有了增长。后福特主义理论家认为这些文化变迁难以抗拒，因为它们同文化和政治组织的整体转向有连带关系，而导致顺从的衰微和个人主义的兴起。

10．2 合法性与政治稳定

有关合法性（legitimacy）的议题，即政权或统治体系的正当性（rightfulness）问题，与最古老和最基本的政治争论——政治义务（political obligation）的问题——有联系。为何公民感觉有必要承认政府的权威？它们是否有义务尊重国家并遵守法律？在现代政治的讨论中，合法性一般较少从道德义务方面来理

解，而多从政治行为和信仰的角度来解释。换句话说，它不是在抽象的意义上分析为何人们应该服从国家，而是讨论他们为什么事实上有服从某个国家或统治体系的行为。什么条件或程序促使人们视权威为正当，因而支持一个政权的稳定？这反映了合法性探讨中从哲学到社会学的转向，同时也凸显出合法性概念的争议性。

权力的合法化

将合法性 [263] 理解为一种社会现象是马克斯·韦伯的经典贡献。韦伯 [264] 所关心的是对特定的“支配体系”进行归类，确认每一种情况下合法性建立的基础。他构建出三种理想类型（或概念模式）来进行此项工作，希望有助于阐明政治统治的高度复杂性。这些理想类型也就是三种权威类型83：

- 传统型权威（traditional authority）
- 克里斯玛型权威（charismatic authority）
- 合法-合理型权威（legal-rational authority）

各权威类型都以政治合法性的特定来源为特征，因而人们服从某一政权的原因也不相同。在分析过程中，韦伯试图理解社会自身的变化，将相对简单的传统社会与工业化和高度官

僚化社会中分别存在的支配体系比较对照。

韦伯的第一种政治合法性类型，建基于由来已久的习俗和传统[265]。事实上，传统型权威之所以被视为合法，是因为它“一直就存在”——由于前人已接受而被历史神圣化。它总是根据一套具体规则——也就是固定且不容置疑的习俗——来发挥影响，因其反映了事物向来如此的方式而无需证明。传统型权威最明显的例子，是部落或小群体中存在的父权制（patriarchalism，家长制，家庭中父亲的支配，或“主人”对奴仆的支配）和老人政治（gerontocracy，年长者的统治，一般反映于乡村“长者”的权威）。传统型权威同权力和特权的世袭制度密切相连，例如沙特阿拉伯、科威特、摩洛哥等依然存在的王朝统治正是此种表现。传统型权威在发达工业化社会中的影响已经微不足道，但英国、比利时、荷兰及西班牙等国残存的君主制（尽管采用宪政形式）仍然使服从、尊重和义务等价值生生不息，因而影响着政治文化。

韦伯提出的第二种合法性支配形式是克里斯玛[266]型权威。这种权威的基础是个体的人格力量，也就是他/她的超凡魅力（克里斯玛意即如此）。这种类型的权威与个人的地位、社会位置或职务无关，而纯粹是领袖作为某种英雄或圣人有能力向追随者进行直接和个人的诉求，来发挥影响力。戴高乐、肯尼迪和撒切尔

等现代政治领导人无疑也利用其人格特质和能力激发忠诚，从而扩大其权威，但这并不等同于克里斯玛型的合法性，因为他们的权威实质上是基于所在职位的正式权力。拿破仑、墨索里尼、希特勒、霍梅尼、卡斯特罗和卡扎非则是较恰当的例子。

然而，克里斯玛型权威并非纯粹是天生之禀性；个人统治的制度总是得到“人格崇拜的背后支持，其真实目的就是“制造”超凡魅力。当合法性主要或完全通过领袖人格的力量建立起来时，通常会产生两种后果。第一，由于克里斯玛型权威并非基于正式的规则和程序，因此它经常不受限制。领袖就是救世主，他永无过失且不容怀疑。第二，权威与具体个人的联系过于紧密，个人统治的制度很难在其创立者身后继续存在。这种说法当然适用于拿破仑、墨索里尼和希特勒等政权的情况。

韦伯的第三种政治合法性类型，合法-合理型权威，将权威与界定清晰的一套法律规则联系起来。根据韦伯的观点，合法-合理型权威是大多数现代国家中典型的权威运作形态。总统、总理或政府官员的权力最终决定于正式的宪法规则，这些规则制约或限制着公职人员的行为。与传统型和克里斯玛型权威相比，这种权威的优点在于，由于权威附属于职位而非个人，它被滥用或造成不公正的可能性更小。因此，合理合法型权威能够维系有限政府，还可

通过理性的劳动分工提高效率。同时，韦伯也认识到这种合法性类型的阴暗面。他担心，高效率的代价将是社会环境的更非个性化和非人性化，其典型特征就是不断蔓延的官僚组织形态。

虽然韦伯对合法性类型的划分被认为仍具重要意义，但也存在若干局限。局限之一是，它在集中关注政权或政治体系的合法性时，并未就如下问题给我们多少解释：在何种环境下，不受欢迎的政策或名声扫地的领导人或政府会使政治权威受到挑战？例如，1990 年英国的反人头税运动，无疑表明民众对政策的普遍敌视，并导致首相撒切尔当年 11 月下台。但这未曾引发对政治体系正当性（rightfulness）的怀疑，在这个意义上讲，这也并不等同于合法性的丧失。更有意义的是，如比瑟姆(Beetham,1991)所述，象韦伯那样把合法性完全视为一种“对合法性的信仰”（belief in legitimacy），将忽视合法性从何而来的问题。这会使合法性的决定权置于权势者手中，他们将能够通过公共关系活动和类似手段“制造”正当性。

比瑟姆认为，只有满足三个条件，权力方可说合法。首先，权力必须根据既定规则来行使，不管这些规则体现在正式的法典还是非正式惯例中。第二，这些规则必须根据政府与被统治者的共同信念来证明其合理性。第三，合

法性必须由被统治者一方同意的表达来展示。例如，1990 年英国政治体系合法性之所以仍然维系，是因为民众认识到，无论政策和领导人变得怎样不受欢迎，政府都是经选举上台的，同样也可经选举令其下台。这凸显了合法性过程的两大特点。首先是存在选举和政党竞争，人民可以通过该制度行使同意权（第 11 和 12 章将会讨论）。其次是具备宪政规则，大致反映人民对应如何被统治的看法（第 14 章将有分析）。

合法性危机

新马克思主义理论家沿着不同于韦伯式合法性理论的路向探讨合法性。正统马克思主义者倾向于认为合法性乃伪造之物，只是一个资产阶级的神话而已；现代马克思主义者则因循葛兰西的观点，承认资本主义获取政治支持的能力在一定程度上维系了它的存在。因此，哈贝马斯和奥菲（Claus Offe, 1984）等新马克思主义者不仅仅关注阶级制度，而且还注意到合法性借以维系的机制（民主程序、政党竞争、福利和社会改革等等）。不过，他们同时还强调，建立在不平等阶级权力基础上的政治制度，在合法化方面具有内在的困难。在《合法性危机》（ *Legitimation Crisis* ，1973）一书

中，哈贝马斯发现资本主义社会内部存在一系列的“危机趋势”，使之仅通过同意权的行使很难保持政治稳定。他认为，这种紧张关系的核心存在着矛盾和冲突，一方是资本主义积累的逻辑，另一方是民主政治所释放的民众压力。

从这个观点看来，资本主义经济在追求利润的驱使下无情扩张。但是，为了在这些体系内建立合法性而进行的政治和社会权利扩张却刺激了对抗性压力的出现，特别是民主过程已导致对社会福利以及更多民众参与和社会平等要求的升级。结果是，国家在社会经济生活中的责任扩张，税收和公共支出无法遏制地增长，这不管怎样都会限制利润水平并阻碍企业发展，从而制约资本积累。根据哈贝马斯[267]的观点，资本主义民主无法永远既达到民众对社会安全及福利权的要求，又同时满足基于追求私人利润的市场经济的需要。这些社会要么被迫抗拒民众的压力，要么冒着经济崩溃的风险，将会发现越来越难以——并最终不可能——维系合法性。

人们在 1970 年代发现了一个非常类似的问题，也就是所谓政府“超载”。安东尼·金（Anthony King, 1975）和里查德·罗斯（Richard Rose，1980）等学者认为，政府由于陷入过度需求的泥沼，发现自己越来越难以进行治理。这既是因为政客和政党为了掌权而竞开承诺支票，还因为压力集团能够不断以并

不相容的要求纠缠政府。法团主义的普遍转向也进一步削弱了政府的承载能力，致使政府机构和组织化团体间的依赖日甚。新马克思主义者相信 1970 年代出现的“危机趋势”超出了资本主义民主的控制能力，而超载理论家则往往呼吁大幅改变政治和意识形态的优先选择项，摈弃“大政府”的政策取向。

从许多方面来看，1980 和 1990 年代的政治都是对上述合法性或超载危机的反应。要求改变政治优先选择项最响亮的呼声来自新右派。塞缪尔·布里顿（Samuel Brittan, 1977）等理论家突出强调“福利国家的财政危机” [268] ，并论述了“民主的经济矛盾”问题。到 1990 年代，美国的里根政府和英国的撒切尔政府，试图减低人民对政府的期望，尝试将责任从国家转移到个人来达到此目标，如将福利说成多属于个人的责任事务，政府鼓励个人通过辛勤工作、储蓄、私人养老金和医疗保险等提供自身所需。政府不再将处理失业当作自己的责任；失业有一种“自然比率”——只是贪婪的劳动者因“漫天要价而失去工作”，失业率才会增加。

新右派还想更加激进地挑战并最终取代原先对国家责任不断扩张予以合法化的理论和价值。在这个意义上讲，新右派不啻主张一种“霸权方案”（hegemonic project），企图确立一套亲个人、亲市场的价值和理论。这构成了一种宏扬严格个人主义、贬斥“保姆国家”的公共哲

学。该方案的成功之处表现在：英国、法国、西班牙、奥地利和新西兰等不同国家的社会主义政党，已做出调整，向大致相似的目标和价值靠拢。由于上述情况的发生，曾经重视社会公正、福利权利和公共责任的政治文化，已让位于选择、企业、竞争和个人责任变得更为重要的政治文化。

为什么发生革命？

如果说合法性有助于保证政治稳定和政权生存的话，那么合法性一旦消解，结果可能是诉诸镇压，或发生深远的政治变革。变革是政治生活最为重要的特征之一。许多涉足政治者定然会同意马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中的论断："哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界"。但政治思想家们对于变革的态度却彼此差之千里。保守主义者往往流露出"保存的渴望"，并在连续性和传统的名义下抗拒变革，而自由主义者和社会主义者则通常欢迎变革，视之为进步的表现。进步信念深刻地体现出一种信念，即相信人类理性和能力能够推动历史前进，并通过智慧和知识的积累创造一个更好的社会。

不管变革标志着进步还是衰败、成长还是衰落，它都是两个过程中之一的产物：演进或革

命。演进性变革一般被理解为改革，即社会或政治体系内部逐步和渐进的改善过程。因此，改革代表着连续性的变化，一种制度的重组或重构，而不是废除或取代之。另一方面，革命则是根本性的变化，会彻底改变政治秩序，往往会造成与过去突然且常常很猛烈的断裂。人们对于革命 [269] 的性质、革命最有可能发生的历史、社会和政治环境仍然众说纷纭。

马克思主义的革命理论

马克思主义者对“革命”一词有非常特定的用法。虽然他们也承认革命是非常重大的政治事件，牵涉到政府更迭或全新政权的建立，但将这些变化解释为更深社会变化的反映。根据这种观点，革命在本质上是根本性的社会变革，即一种经济制度或者说“生产方式”瓦解并由另外一种所取代。所以，一个马克思主义者会拒绝 1776 年美国革命带来革命性变化的观点，因为它虽然使美国脱离英国殖民地独立，并促成宪政共和体制的创立，却未触动所有制和社会结构。尽管如此，大多数马克思主义者仍将英国、美国和法国革命解释为“资产阶级”革命，因其标志着封建生产方式向资本主义生产方式的较渐进的转变。根据这种看法，革命不纯粹是突然和剧烈的政治大变动时期，而是更长期、更深刻的社会转型期。例如，俄国革命开

始于 1917 年，一直持续到1991 年苏联解体，但“建设共产主义”的目标仍未完全实现。

在马克思主义理论中，革命源于社会经济层次存在的矛盾。革命在本质上反映了压迫者与被压迫者、剥削者和被剥削者的冲突。因此所有阶级社会都注定要消亡。马克思相信，革命标志着阶级斗争走向公开冲突的转折点，一个阶级将会推翻或取代另外一个阶级。正如法国革命被解释为“资产阶级”革命一样，后来的俄国革命被看作“无产阶级”革命，它开启了建立社会主义并最终完全实现共产主义的进程。根据马克思的观点，当阶级制度（即“生产关系”）变得束缚生产技术和创新（即所谓生产力）时，社会革命的时代就开始了。他相信，这将激化阶级对抗，使被剥削阶级（在资本主义社会就是无产阶级）产生“阶级意识” [270] 。当无产阶级产生阶级意识时，它将变成革命性力量并在反抗中自发地兴起。

在马克思看来，革命性变化是必然过程的一部分，它将驱动历史经过一系列重要时期，最终建立没有内部矛盾的无阶级社会。然而，革命没有按照马克思所预想的那样来临，并未在他所预测的中西欧发达资本主义国家发生。阶级制度没有成为生产力进一步发展的束缚，资本主义反而显示出了对技术创新似乎无休止的追求，不断地提高生活水平（尽管有时不稳定）。结果是，无产阶级在政治上表现冷漠。

20 世纪发生马克思主义革命的地方遵循了一种非常不同的模式。

1917 年列宁领导的俄国布尔什维克革命，在两个重要的方面发展了马克思主义理论。首先，古典马克思主义者将革命描述成客观条件成熟时必然发生的阶级社会的解体过程，列宁则抓住了革命必须“制造”（be made）这一点。尽管 1917 年二月刚发生了据认为属于“资产阶级”性质的革命，无产阶级人数很少且政治上也不成熟，但布尔什维克仍在 1917 年十月掌权。第二，列宁认识到需要以“先锋政党”（vanguard party）进行政治领导，布尔什维克（后更名为共产党）担任了这一角色。因此严格说来，俄国革命更象一场政变而不是人民革命。与导致沙皇下台的二月革命不同，在 1917 年十月革命中，权力没有在群众手中，而是由一群紧密团结的革命者在他们的名义下掌握。许多人因此认为，20 世纪在马克思列宁主义旗帜下建立的共产主义政权，扭曲了马克思主义的革命理想。

马克思主义理论中的另外一个重要转变，是农民取代无产阶级成为“革命阶级”。列宁在 1917 年谈及城市无产阶级和农民联盟时曾暗示这一点，毛泽东 [271] 领导下的中国革命则更加鲜明地建立了这种联盟。中国革命是一场在农村而不是大城市进行的农民革命，拉美、非洲和亚洲另外一些地区后来也采用了这一模式。

在实践中，马克思列宁主义往往被当作一种对发展中国家特别有吸引力的现代化和工业化意识形态，而不是充当社会革命的哲学。

非马克思主义的革命理论

现有的非马克思主义革命理论各式各样，就强调社会冲突的重要性而言，这些理论与马克思主义并无二见，但在两个重大方面同后者存有分歧。首先，它们并不将政治事件仅解释为深层经济或社会发展的反映。革命更多的被理解为政治体系而不是社会体系的变化。第二，革命不是被看作必然的进程（即历史逻辑的发展结果），而是特定政治和社会环境的产物。但对于何种环境以及哪些社会政治因素会促进革命的发生，人们仍有相当多的争论。

影响最大的革命理论之一，形成于政治研究的系统论 [272] 取向基础上。该取向意味着，当政府的"输出"与"输入"或加于其上的压力平衡时，政治体系将趋向长期稳定。革命由此可理解为政治体系的"失衡"状态，其成因是体系本身无法对经济、社会、文化或国际变化做出回应。如查默斯·约翰逊在《革命性变迁》（*Revolutionary Change*，Chalmers Johnson, 1966）一书中指出，当政治体系在竞争性的变革要求压力下崩溃时,革命便在"多重功能失灵"（multiple disfunction）条件下发生。例

如，俄国沙皇专制政权的倒台，已证明是它无法回应早期工业化，以及一战造成的混乱和士气低下所产生的综合压力的结果。同样可以认为，20 世纪后期苏联和东欧的正统共产主义政权瓦解，也是因无法处理受良好教育及政治上更成熟的城市化人口增长所产生的紧张关系所致。但是，系统分析往往忽视促使革命猝然发生的很重要的主观或心理因素。

第二种革命理论发展来自社会心理学的课题，但可能是托克维尔 [273] 在尝试解释 1789 年法国大革命的爆发原因时首次使用。这些理念发展成为一种“预期升高的革命”（revolution of rising expectation）模式。托克维尔在《旧制度与大革命》中指出，革命的发生很少是由于陷入绝对贫困和总体剥夺（gross deprivation），此类状况更多地与绝望、听天由命和政治惰性有关。相反，革命往往是在政府长期高压统治后放松控制时发生。正如托克维尔所言，“对于一个坏政府来说，最危险的时刻就是它试图改进其方式的时候”。比如，1988 年路易十六召开三级议会促成了革命，1980 年代后期戈尔巴乔夫的改革也使革命席卷东欧。改革不能满足政治变革的要求，相反却能提高人民的期望并催生了革命热情。

泰特·格尔所著《人们为什么造反》（*Why Men Rebel*，Ted Gurr，1970）一书对这种革命理论有经典的论述。根据格尔的观点，造反

是“相对剥夺”的结果，源自人们期望所获（其期望值， value expectation）与实际所得之间（其能力值，value capacity）的落差。因此，当促成预期升高的经济和社会发展时期骤然逆转时，革命最有可能发生。在《人们何时与为何造反》一书中，戴维斯根据 J 形曲线（J-curve）的革命理论做出了解释。字母 J 的形状代表了期望升高而后突然停止的时间段。相对剥夺的概念颇有意义，它使我们注意到，人们对其地位的认知比他们的客观环境更为重要。人们如何评价他们相对于过去或他人的状况是关键。例如，1980 年代后期东欧普遍的不满和动荡，部分原因无疑是受西方资本主义人民享有的富足和政治自由的刺激所致。

第三种革命理论集中于国家自身的长处和弱点，而非政治体系内部存在的压力。只要国家拥有维持稳定的强制力量和利用强制力的政治意愿，那么它就能承受任何内部压力，此说法具有一定道理。从这种意义上讲，合法性丧失的结果不是革命就是镇压。无可否认，德国希特勒、苏联斯大林、伊拉克萨达姆等政权只要确实采用恐怖和镇压手段粉碎内部反对力量，便能够苟延残喘。此类政权中的政治变革较有可能来自政治或军事精英内部的反叛，而不是人民革命。

在法国革命、俄国革命和中国革命的比较分析中，斯考切波（Theda Skocpol）提出了革命

的社会-结构解释，强调一个政权在国际上的软弱和国内的无能将会导致其崩解。例如战争和侵略常常在加速革命形势方面具有决定性作用，1911 和 1949 年的中国、1905 和 1917 年的俄国均是如此。在国内政治中，当国家难以指望军队的效忠，或不在具有决心与决断力实行广泛镇压时，它就会变得易受革命的打击。1989 年 6 月中国的天安门事件，同年秋冬东欧政权迅速且基本不流血的倒台，两者之比较可为证明。东欧事态发展的一个决定性因素，是苏联和戈尔巴乔夫不愿意准许镇压或者对新生革命进行干涉压制，而苏联早先曾在东德（1949）、匈牙利（1956）和捷克斯洛伐克（1968）使用过这些手段。

总结

◆政治文化是人们对于政党、政府、宪法等政治客体的心理倾向，表现为他们的政治态度、信仰、符号和价值。政治文化与公共舆论的区别在于，它由长久的价值而非对具体政策、问题或人物做出的反应塑造而成。

◆个人和群体经政治社会化过程习得其政治态度和价值。这可以被认为是一个贯穿人生的灌输过程，或一种主要在儿童时期完成的价值

的代际传递过程。主要的社会化媒介包括家庭、教育、宗教、大众传媒和政府。

◆围绕公民文化思想产生了许多争论。它被用来确认那些有助于维护稳定之民主统治的心理倾向，如参与和尊重政府。然而，公民文化可能是民族的结果而非原因。公民文化可能夸大了差异性的价值，而低估了文化的异质程度。激进者和马克思主义者则宣称，“支配性”文化是为了特权群体的利益而自上而下地强加的。

◆在社会和技术变革的共同作用下，大众传媒的政治意义日渐增大。多元主义者将媒体描绘成促进辩论和选举选择的意识形态市场，也有人认为媒体是传播资产阶级思想或职业精英价值的工具，或公众观点和喜好的反映。

◆人们有时候认为现代社会正在经受着社会资本的衰落，公民交往水平的降低对此有所体现。这种衰落被理解为社会和文化变动的产物，或者是上升的个人主义的结果，或者是逐渐增大的不平等的反映。

◆合法性之所以维持政治稳定，是因为它确立了一个政权统治的合理性，并因此巩固了该政权在人民心目中的权威。合法性的基础可以是传统型、克里斯玛型或合法-合理型权威。合法-合理型权威是现代社会中最普遍的合法性基础，与宪政和选举民主下依规则统治之行为的确立紧密联系。

◆现代社会中的结构不平衡会使之难以维护合法性。合法性危机可能来自两种压力的冲突，一是民主所产生的社会和经济干预主义的压力，一是市场经济对激励、企业和价格稳定的需要。

◆革命就是由未经法律允许之大规模行动所构成的人民暴动，其目标是改变政治体系。人们以各种方式来解释革命，分别将其描述成据认为更深刻社会转型的症状，政治体系失衡的标志，升高之预期受挫的结果，或国家效能衰落的产物。

问题讨论

★公民文化是有效民主统治的原因还是结果？

★大众传媒是反映民意还是塑造民意？

★现代政府是更关心政治市场，还是更关注政治绩效？

★公民交往减少了，还是完全采用了新的形式？

★在现代社会中维系合法性需要哪些条件？

★资本主义制度必然出现合法性危机么？

★革命最好被理解为社会现象还是政治现象？

第 11 章：代表、选举与投票

“如果投票成就了某事，它亦能败坏之”

——里文斯顿著作的扉页内容（Ken Livingstone，1987）

选举常被看作政治过程的核心。统治我们的政治人物是由我们选出的么？这些选举又是在

何种规则下进行的？政治当中恐怕没有其他若等重大的问题。选举被完全看作实践中的民主，是人民控制其政府，最终“将坏蛋踢出去”的手段。这种看法的核心是代表原则。简单说来，此原则将政治人物描绘成人民的公仆，赋予他们代理或代表其选民行动的责任。当人民直接和连续参与的古典式民主被认为根本是不切实际时，代表制或是最能接近实现民治政府的手段。尽管如此，人们对于实践中怎样实现代表，政治人物如何选出以及选举结果的真正意义为何，仍然存在相当大的分歧。

本章欲讨论的主要问题如下：

▲什么是代表？一个人如何能够“代表”他人？

▲实践中如何实现代表？

▲选举能做些什么？其功能有哪些？

▲各种选举制度有何不同？各自有哪些优缺点？

▲选举结果意味着什么？

▲人们为什么那样投票？如何解释投票行为？

11．1 代表

有关代表（representation）的议题一再引发深刻的政治争论。甚至旧日的专制君主也被指望能听取上层等级（大地主、教士等等）的意见来进行统治。从这种意义上看，17　世纪英国国王与议会之间爆发内战，正是由于国王企图否定主要团体和利益的代表权。同样，19 和 20 世纪有关民主扩展的争论，也主要是围绕谁应该获得代表权的问题展开。代表权是应限于那些有能力、受过教育、或有闲暇时间慎断明思

政治事务的人（不同情况下指男性、拥有财产者、特定种族或族群团体），还是应普及到所有成年公民？

由于人们普遍接受政治平等原则，至少从普选权和“一人一票”的形式意义上讲，这些问题现在已基本得到解决。例如，英国的一人多选区投票制（plural voting）[274] 在 1949 年废止，瑞士在 1971 年赋予妇女选举权，而南非也在 1994 年取消了种族投票限制。然而，这种处理代表的方法却失之简单，因为它将代表等同于选举和投票，政治人物仅因其选举产生便被当作“代表者”。这还忽视了更为复杂的问题：一个人如何才能说代表了他人，他/她所代表的是什么，它反映了这些人的最大利益、他们所来自的群体，还是被代表者的观点呢？

代表的理论

有关代表 [275] 的理论并非只有为人共推的一种，而是呈现出百家争鸣的局面，各以一定的意识形态和政治假定为基础。例如，代议制政府是意味政府比人民“懂得更多”，政府做什么与如何做在某种程度上“奉命”于人民，还是说由于政府大致反映了人民的面貌或特征而“象乎”人民呢？这些问题不单是学术的兴趣。不同的代表模式决定了代表者的不同行为。比如，

民选政治人物应受制于选举期间所提出并为选民认可的政策与立场，还是有责任引导民意并因此帮助确定公共利益呢？而且，同一政治体系内部有不止一种代表原则发挥作用的情况并不罕见，或许这表明单一的原则模式本身不足以保障代议制政府。

人们已提出了四种主要代表模式：

- 全权受托模式
- 委任代表模式
- 授权模式
- 摹本模式

全权受托模式（**trustee model**）

受托人（trustee）是指被赋予处理他人财产和事务的正式责任者。1774 年柏克在对布利斯托尔市（Bristol）选民的演讲中，对全权受托式代表制有经典的阐述：

> 你们的确选择了一个人；但这个人一旦选出，他就不是布利斯托尔的一员，而是议会的一分子了...你们的代表者不仅为你们付出勤勉的工作，还要做出判断；如果他为你们的意见而牺牲自己的判断，那不是为你们效力，而是背叛（Burke, 1975:157）。

对柏克而言，代表的实质乃通过运用“成熟的判断”和“开明的良知”来服务于其选区居民。简言之，代表是一种道德义务：那些有钱获得教育和智识者，应该为较穷困者着想而行事。这种看法有着强烈的精英主义意味，因为它强调，鉴于多数人民并不知道自身的最佳利益，代表者一旦当选就应独立思考并进行自主判断。约翰·密尔提出的自由主义代表理论观点与此类似，其基本假定是：尽管所有个人都有被代表的权利，但并非所有政治意见都具有同等价值。因此密尔建议实行一种“复票制”，拥有学历文凭和学位者可分得四到五张选票，熟练或管理工人两到三张，而普通工人仅一票。他还主张，理性的投票者应支持能代表自己利益而明智行事的政治人物，而不是只能反映其看法者。因而全权受托式代表制将职业政治人物——就其是受过教育的精英分子而言——说成人民的代表者，原因是：并非所有公民都知道他们的最佳利益是什么，知识与判断力的社会分布并不均等。

但柏克式的代表观也引发了严厉的批评。例如，它明显暴露出反民主倾向。如果因为公众的无知、未受良好教育或易被欺骗，政治人物就应自主思考，那么允许民众选举代表者，肯定一开始就是个错误。其次，代表性和教育之间的联系值得怀疑。教育确实会有助于理解复

杂的政治和经济问题，但它是否能帮助政治人物对他人的利益做出正确道德判断，却非常不明确。例如，没有多少证据支持柏克和密尔有关教育能够培养利他主义[276]，并赋予人们更广泛社会责任感的观点。最后，托马斯·潘恩[277]（Thomas Paine）等激进民主主义者在传统上就表达了这样的担虑，即如果政治人物得以自主判断，他们将会利用这种自由追求其私利。这样一来，代表将会完全成为民主的替代品。在《常识》（*Common Sense*，1776）这本小册子中，潘恩提出了与此相对立的委任代表制理论，坚称“被选者永远不应形成与其选民相分离的自我利益”。

受命代表模式（**delegate model**）

此模式中的“代表者”（delegate）指被选出并根据明确指示或训令为他人行事者。换言之，人们期望代表者成为传输自己看法的管道，但同时又没有（或者很少有）能力行使自我判断或表达自身偏好。如销售代表和大使，严格说来都没有被授予自行决定权。同样，一个带着有关投票与发言的指示而参加某会议的工会官员，也是上述意义上的“代表者”，而不柏克式的“代表者”。持此种代表模式者，往往支持一种保证政治人物尽可能贴近被代表者意见的机制，包括潘恩所称的代表者与选民间“频

繁交换”，其形式则为定期选举和短暂任期。此外，激进民主主义者也主张利用公民创议和罢免等手段，使政治人物受到更多的公共控制。尽管受命代表制并未达到直接民主的程度，但其支持者通常仍然喜欢利用公民复决投票来补充代议过程。

焦点论述

公民投票（全民公决　**referendum**）：赞成与反对的观点

公民投票是指选民就特定公共政策议题表达看法而进行的投票。它与选举的区别在于，后者实质上递补公职的途径，并不提供直接或可靠的方法影响政策内容。因此公民投票是直接民主的手段，一般并不用来代替代议机构，而只是一种补充。公民投票可以是建议性的，也可以是强制性的；它还能够提出讨论议题（公民创议），或用以决定政策问题。

公民投票有如下优点：

- 制约民选政府的权力，确保其符合民意。
- 促进政治参与，有助于培养更开明和更有知识的选民。
- 提供给公众就具体议题表达看法的途径，巩固合法性。
- 提供方法以解决重大宪政问题，或以之测定在某些议题（主要政党商定不在选举中提出而交由公民投票解决）上的民意走向。

公民投票的缺点有：

●将政治决定交给那些拥有极少教育和经验的人做出，非常易受媒体等因素的影响。

●至多在某一时间点大致反映了民意。

●使政治人物得以操纵政治议程，而他们又可脱身于做出棘手决定的责任。

●往往简单化并扭曲政治议题，成为只有是/否答案的问题。

所称的“受命代表制”优点在于，它提供给人民更广泛的参与机会，有助于抑制职业政客的自利倾向。因此，它使代议制政府几尽可能地实现了人民主权 [278] 的理想。不过这种代表制的缺点仍很明显。首先，它在保证代表者与其选民的利益密切结合的同时，往往滋生狭隘意识并导致冲突。如果立法机关成员担当的是受命于选民的特使角色，而不是整个国家的代表，将会怎样呢？这也正是柏克所担虑的情况。诚如他所言，“议会乃具有单一整体利益的国家的商议性立法机构”。受命代表制的第二个缺陷是，由于职业政治人物并未获得做出自主判断的信任，它限制了领导和治国英才的施展空间。政治人物被迫反映选民的观点，甚至曲意逢迎，从而无法通过以想象与激情来动员人民。

授权模式（mandate model）

全权受托模式与受命代表模式都是在现代政党出现之前提出的，因此将代表者看作实质上独立的行为者。然而，个体候选人现在很少凭其个人特质和才能当选；较常见的情况是，他们是因为所在政党的公共形象或政策方案才获得支持，因而被看作政党的士卒。新的代表理论由此产生了，其中影响最大的就是所谓的授权说（doctrine of mandate）。它所依据的观念是，政党赢得选举便获得人民授权，允许它实施选举期间所阐述的政策或计划。由于代表的中介是政党而非个体政治人物，授权代表模式显然为政党统一和纪律提供了合理化基础。确切而言，政治人物不是通过自主思考或担当传送选民观点的管道来为选民服务，而是依然效忠于所在政党及其政策，以此效命于选民。

授权说的优点在于，它考虑到了政党标签和政党政策无可怀疑的重要性。再者，它还提供了一种赋予选举结果某种意义，并使政治人物信守诺言的手段。该理论也激起了猛烈的批评。首先，就其认定投票者根据政策和议题来选择政党而言，它所依据的是一种高度存疑的投票行为模式。投票者并不是象该模式所表明的那样，总是理性和信息充分的动物。他们可能受到诸多“非理性”因素的影响，如领导人的人格、政党的形象以及习惯性的忠诚和社会的熏染。

其次，即便是投票者受到政策的影响，他们也可能为特定的纲领 [279] 承诺所吸引，而对其他的东西不感兴趣（甚至还可能反对）。因此，投某党一票不能理解为认可其全部政纲，甚至不能认为就是支持该党的某一选举承诺。第三，该模式将政府政策限定在政党选举期间所采取的立场和方案，没有为环境变化情况下留下可利用的政策调整空间。如一旦发生国际或经济危机，授权 [280] 说能提供什么指导呢？最后（将在本章下一部分讨论），授权模式仅可应用于多数选举制的情况，但即便是这种情况下，当获胜政党未赢得 50%以上的选票时，该模式的应用仍显得荒诞不经。

摹本模式（resemblance model）

最后一种代表理论主要根据的是代表者是否所宣称代表群体的典型或与之相仿，而不是代表者选出的方式。这种看法体现在“代表横断面”（representative cross-section）概念中，常为市场调查和民意测验人员所用。根据这一标准，代议制政府构成广大社会的缩影，涵盖了来自社会所有群体和阶层的成员（如社会阶级、性别、宗教、族群、年龄等等），各自的代表者也与该群体的社会规模大致相称。“特征代表制”（characteristic representation），或人们所称的“缩影代表制”（microcosmic

representation）传统上受到社会主义者和激进思想家的认可。他们认为，工人、女性和少数种族在关键机构高级职位的“低度代表”（under-representation），导致他们的利益边缘化或被完全忽视。

这种摹本模式显示，只有来自特定群体且享有该群体的体验的人，才能完全认同该群体的利益。这也就是“设身处地地设想”与直接且亲身体验他人经历的差异。例如，一个“新男性”或者亲女性主义的男性，或许能够理解女性的利益，支持性别平等原则，但他永远不能象女性自身那样认真地对待女性问题，因为那不是他的问题。另一方面，代表者应与被代表者相仿的观念无疑也造成了若干困难。

困难之一是，该模式从排他和狭隘的角度描绘代表过程，相信只有女性才可以代表女性，只有一个黑人才能够代表另一个黑人，只有工人阶级的一员才能代表工人阶级，等等。如果所有代表者都只是增进所出身群体的利益，将造成社会的分裂和冲突，没有人能够捍卫共同的良善并增进更大公共利益。再者，作为社会缩影的政府反映社会优点的同时也反映了它的缺点。例如，如果多数人冷漠无情、信息不足且未受良好教育，反映社会的政府又有什么优势呢？最后，只有对选举选择和个人自由施加强大的限制，这种缩影的理想方能实现。在代表的名义下，政党可能被迫留出名额给女性和

少数群体候选人，某些选区划给有特殊背景的候选人，或者更不寻常的是以阶级、性别、种族等为基础划分选民，他们只能投票给所属群体的候选人。

11．2选举

尽管人们在代表的性质方面仍然争论不休，但对于代表过程与选举和投票有着内在联系这一点上，却有普遍共识。选举本身并非政治代表的充分条件，但却是必要条件，很少有人对此发生怀疑。有些思想家还甚至进一步将选举描述成民主的核心。约瑟夫·熊彼特在《资本主义、社会主义和民主》一书中就提出了这样的看法，认为民主是一种“制度性安排”，一种通过竞取人民选票而获取公职的手段。如他所言，“民主只不过意味着人民有机会接受或拒绝统治他们的人”。熊彼特认为民主只是一种政治方法，实际上将其等同于选举。虽然现代民主

理论家很少愿意将民主化约为竞争性选举，但多数仍因循熊彼特 [281] 的看法，从指导选举的规则和机制方面来理解民主政府。这就将注意力的焦点放到了选举所能采用的各种不同形式上。

首先，哪些职位应遵从选举原则？选举被普遍用来递补有决策职责的公职（特别是立法和行政职位），但有些关键政治机构有时却被视为例外。在英国和加拿大以及立宪君主仍然担当国家元首的国家中，立法机构的第二院的议员就不是经选举产生。第二，谁有资格投票？选举权的范围有多大？如上文所述，多数国家已取消了财产权、教育、性别和种族等因素基础上的投票限制，但非正式的限制依然存在，如美国的多数州，选举登记实际上完全由选民自主决定，结果是不登记和不去投票的现象相当普遍。另一方面，澳大利亚、比利时和意大利等国的投票则是强制性的。

第三，如何进行投票？苏联在 1989 年之前，一直实行公开投票，小型组织内部普遍进行举手表决，但是，现代政治选举通常是在秘密投票的基础上进行（有时称为“澳大利亚式选票”，因其 1856 年在南澳大利亚州最先使用而得名）。秘密投票通常被认为是“公平”选举的保证，它可以防止贿赂和恐吓横行。但公平选举不能完全归结为人们如何投票的问题，它还受到投票者能否获得可靠和同等信息、他们的

可选择范围、竞选活动的环境，以及最终计票的严格性等因素的影响。

第四，选举是否具有竞争性。这往往被认为是最重要的区别，在实行选举的国家，只有一半给选民提供了候选人和政党方面的真正选择。例如，单一候选人选举是正统共产主义国家的常规，这意味着公职的递补实际上是通过共产党主导的提名过程来进行的。选举竞争是一个高度复杂并常起争议的问题，它不仅关系到人们的参选权利以及政党提名候选人与合法组织竞选运动的能力，而且还关系到影响政党表现的更广泛因素，如筹款来源及其与媒体的联系渠道等。从这种观点看，政党制度的性质与谁能参加竞选投票的规则一样，都对维持真正竞争至关重要。最后，选举如何进行？如后文所论，存在着感到混乱的各种政党制度类型，每一种都有特定的政治和宪政意涵。

选举的功能

由于选举 [282] 和选举制度多种多样，类型不一，我们总是很难就选举的作用或功能做出一般性概括。尽管如此，1980 和 1990 年代民主化的推进，在一定程度上刺激了共产主义的崩溃，后共产主义国家通常采用了以普选权、秘密投票和竞争性选举为特征的自由民主式选举

制度。但人们对这种制度的意义却很难做出定论。正如哈罗普和米勒（Harrop and Miller，1987）所解释的那样，人们对于竞争性选举的功能有两种对立观点。

传统的观点认为，选举是这样一种机制，它要求政治人物能够做出交代并推行在一定程度上反映民意的政策。这里强调的是选举的自下而上（bottom-up）的联系功能：政治录用、代表、组建政府以及影响政策等等。另一方面，金斯伯格（Ginsberg）等理论家提出了激进的观点，将选举描成为政府和政治精英借以控制人民，使之更加老实听话并最终便于统治的工具。这种观点强调的是“自上而下”（top-down）的功能：确立合法性、塑造民意和巩固精英地位等。但现实中的选举并无单一特征，既不全然是公共责任的机制，也不单是确保政治控制的手段。同所有其他政治沟通渠道一样，选举也是一条“双向道”，提供给政府和人民、精英和大众相互影响的机会。选举的核心功能如下：

- 录用政治人物：在民主国家，选举是政治录用的首要渠道，同时还说明政党提名候选人的程序。因此政治人物往往拥有与魅力（克里斯玛）、口才和良好外表等与竞选活动相关的才能，并不必然具有适合履行选区义务、担任委员会委员、管理政府部门等方面的素质。选举通常不用来递补那些需要专门知识

和经验的职位，如公务员和法官。

●组建政府：只有在美国、法国和委内瑞拉等政治行政人员经直接选举产生的国家，政府才直接通过选举组成。在较普遍的议会制下，当选举制度易使某一政党占有议会明显多数时，选举对政府组成的影响最大。采用比例代表制可能意味着通过选举后的交易来组建政府，并且无需经过选举就可组建和解散政府。

●提供代表性：当选举公正且具有竞争性时，它是公众需求借以传送到政府的途径。然而，选民在行使创议权和罢免权之外，并无任何有效手段来保证授权获得实现，只能在下次选举中予以惩罚。而且，任何地方的民选政府都无法构成广大社会的缩影。

●影响政策：选举当然可防止政府推行激进和非常不受欢迎的政策，但只有在单一议题主导了竞选活动的例外情况下，才可以说选举对政策具有直接影响。有人认为，选举期间提供的政策选择范围往往非常狭隘，政策意义微不足道。而另一些人则认为，政府政策在任何情况下都更多地受到经济状况等实际要求影响，而较少受选举考量的影响。

●教育选民：竞选过程给选民提供了有关政党、候选人、政策、现任政府政绩以及政治体系等的丰富信息。然而，只有所提供的信息及提供方式引起了公众的兴趣，并激发起辩论，

而不是造成冷漠与疏离，才能具有教育功能。由于候选人寻求说服而非教育选民，他们便有强大动机提供不完全和歪曲的信息。

●确立合法性：即便是威权政体也颇费心思地推行选举——尽管是非竞争性选举，原因在于选举有助于为一个统治体系的存在提供正当理由，从而巩固其合法性。这是由于竞选的有关程序在某种程度上赋予选举以仪式性地位与意义。更重要的是，选举通过鼓励公民参与政治——即便是以有限制的投票形式进行——能够动员积极性同意（active consent）。

●巩固精英地位：选举也可以成为精英借以操纵和控制大众的工具。蒲鲁东由此警告人们"普选就是反革命"。选举可使政治不满和反对向宪政方向疏散而使之中性化，政府往复更替但体制却得以保全。选举在这方面之所以特别有效，是因为它同时还令选民获得他们对政府行使权力的印象。

选举制度：辩论与争议

选举制度是一套规制选举实施的规则。这些规则不仅在世界各地五花八门，而且也是许多国家引发激烈政治辩论的主题。它们的差异表现在诸多方面：

●投票者可被要求在候选人或政党之间做出

选择。

●投票者可选择某一候选人，或根据对候选人的支持度排序选择多名候选人。

●选民可划入选举单位或选区，或不做如此安排。

●每一选区当选名额为一席或多席。

●候选人当选的票数要求多种多样，达到相对多数，绝对多数，或某一当选“基数”（quota）[283]。

但一般来讲，选举制度可根据选票转换成席位的方式大致分为两类。一是多数当选制（majoritarian system）[284]，较大政党所获席位的比例一般高于其得票比例。这增加了一个政党获得议会多数并独立执政的机会。如在英国，尽管自 1935 年以来没有一个党得票过半，但一党组建的政府地位却非常稳固。另一种是比例代表制[285]，该制度确保了一党所获席位与其得票数相当或基本相当。在纯粹的比例代表制中，获得了 45%选票的政党也将恰好获得45%的席位。因此，比例代表制[286]使一党获得议会多数而组阁的可能性不大，多会造成多党制和联合政府。下面的“焦点论述”描述了从多数当选制到最纯粹的比例代表制的多种选举制度。

选举制度在一些国家很少引起人们的争论或兴趣，但在另外一些国家则是在政治和宪政意义上颇具紧迫性的议题。例如，法国的选举制

度变动如此频繁，以至于任何有关描述都要冒着过时的风险。法国在 1985 年议会选举中废止了第二轮投票，转而采用区域名单制（regional list system），但 1993 年选举又恢复了该制度。在英国，尽管多数当选的“第一名过关制”仍在一般选举中采用，但从 1999 年开始，苏格兰、威尔士和北爱尔兰的放权机构、大伦敦议会和欧洲议会选举中开始引入更具比例代表性的制度。有关选举改革争论中令人困惑的事情是，已有变化并未显示出一贯的模式。1994 年，新西兰采用比例代表制以取代单席次相对多数制，但意大利却朝相反的方向发展，以比例代表性较弱的附带名额制（75%的众议员按第一名过关制选出）取代了政党名单制。

选举制度之所以引人关注，部分是因为它对政党的表现，特别是赢得（至少是分享）权力的前景有着至关重要的影响。因此，如果否认政党对选举制度的态度主要决定于其利益，那真是愚不可及。1980 和 1990 年代法国总统密特朗数度变更选举制度，主要是想巩固社会主义在国民大会的影响。与此类似，英国工党 1980 年代以来对选举改革的兴趣时增时减，主要视其能否在“第一名过关制”获胜而定。该党后来转向支持在放权机构中采用比例代表制，并在1997 年承诺就下议院的选举改革进行公民投票，在一定程度上就是18 年在野影响的结果。值得注意的是，工党在1997 和 2001 年大

选中取得压倒性胜利，同时它对议会选举改革的兴趣渐减，也未举行所许诺的公民投票。然而，其他一些较为严肃且更为深刻的考虑也应纳入我们的视野，尽管问题在于根本不存在所谓“最佳选举制度”。

选举改革的核心争论，是理想的政府性质与支撑“良善”政府的原则的争议。例如，代议制政府是否比有效能的政府更重要？支持妥协与共识是否比偏爱信念与原则的倾向更为可取？这些是规范性问题，我们无法给出客观性的答案。再者，鉴于选举所扮演的复杂角色，可根据多重标准对其进行评判，而这些标准相互矛盾也是司空见惯的事。因此，各种选举制度仅应得到有保留的赞同，这反映出某一制度优点与缺点的平衡及其相对于其他制度的长处。这些标准可分为两大类：一类是有关代表性的品质，一类是有关政府的效能。

从代表功能的角度来评估，人们一般认为多数当选制的代表性最弱。就政党代表性与其选举实力并不相当的角度而论，每一种多数当选制都或多或少地扭曲了选民的偏好。多数当选制对于小党和选票均分各地的政党并不“公平”，而对于大党和选票在地理上集中的政党却“过于公平”，它对于民意的扭曲极为明显。例如，在 2001 年的英国大选中，工党以 41% 的得票率据有 63%的议会席位，保守当以 31% 的选票却仅获 25%的议席，而自由民主党更以

18%的选票换得 8%的议席。这种偏差不可能从代表的角度得到合理的解释，特别是由于不幸的“第三党”经常是中间政党而非极端主义政党，更难根据代表性来解释这种偏差。

两党制和一党政府就是这样利用多数当选制的选举偏差“制造”出来，没有反映出人民偏好的分配情况。而且，一个政党仅凭五分之二的选票就能掌权的情况（如工党在 1974 年 10 月的英国大选中，以 39.2%的得票赢得下议院的多数席位）损害了政治体系的合法性，造成受意识形态驱动的激进政党长期执政，很少有压力去拓展其诉求。英国保守党因此能够在 1980 和 1990 年代推动其市场导向的改革方案，但在选举中从未获得超过 43%的选票支持。当多数选民反对执政党时，这个党就很难宣称自己获得人民授权做任何事。

这样来看，比例代表制的代表性似乎明显更高。但将选举的公平性简单地等同于比例性，是很天真的做法。例如，许多比例代表制的批评者指出它更有可能导致联合政府。尽管也可以认为联合政府与一党政府不同，它至少拥有 50%的选民支持，但其政策通常是在选举后的交易中反复磋商的产物，因而并未获得任何一组选民的认可。另外一个危险是，联合政府中的政党可能无法获得与其选举实力相称的影响力。典型的例子是小的中间政党（如德国的自由民主党）能够以威胁支持其他政党来向大党

（如德国基督教民主联盟和社会民主党）发号施令。结果是“尾巴摇动了狗身”——主次颠倒。

支持多数当选制者一般从政府功能，特别是此类制度实现稳定和有效统治的能力方面为其辩护。换言之，缺少比例性可能仅是强势政府的代价而已。在该制度下，偏向一党执政意味着选民通常在两党间进行选择，两党均有能力兑现选举诺言，将纲领承诺变为政府施政方案。这个政府由于在议会中得到团结多数的支持，通常能够完成任期。相较之下，联合政府则脆弱且不稳定，不停地忙于调停对立观点，而且总是易因内部的分裂和对立垮台。典型的例子就是 1945 年后的意大利，该国到 2001 年已至少出现了 59 届政府。

另一方面，主张比例代表制的人则认为，拥有一个能够推动政策的强势政府决非毫无保留的优点，这样的政府倾向于限制监督调查和议会问责。相反，他们认为，“强势”政府应从民众支持与公民愿意服从和尊重政府的角度来理解。有广泛基础的联合政府会比一党政府具有更多这样的品质。同样，“稳定”的政府是指政府政策历经数任政府的连贯发展，而不是政府有能力度过一届任期。联合政府（一党或多党虽经政府改组，但仍能在数届政府中任职）比一党执政（一旦政权易手，人事和政策优先顺序都将无可避免地全盘改变）更有可能实现稳

定。

然而，有关选举改革的争论，却始终冒着高估选举制度重要性的危险。选举制度在实践当中只是塑造政治过程诸多因素中的一个，而且可能不是最重要的一个。甚至一定选举制度的影响力还多受到其他环境的制约，如政治文化、政党制度的性质以及政治所发生的经济和社会背景。如对联合政府加以一般概括总是让人高度怀疑的。意大利的联合政府一般比较软弱且短命，但德国的联合政府却往往稳定且有效能。同样，虽然多数当选制随着政府更迭能够导致重要的政策转向，但广泛的政策共识也并不罕见。在 1950 和 1960 年代，尽管保守党和工党轮流执政，但英国政府的政策却表现出了惊人的连贯性，根源在于两党都支持凯恩斯主义社会民主。而且，选举制度能够造成什么损害远不是很清楚。虽然人民经常把意大利闻名与世的政治不稳归咎于现已放弃的政党名单选举制度，但二战后，至少该国北部的经济持续增长，使意大利到 1990 年代成为欧盟第三位最繁荣的国家。

焦点论述

选举制度：单一名额相对多数选举制 [287]（**single-member plurality system，SMP**）（第一名过关制，**first past the post, FPTP**）

采用国家： 例如英国（下议院）、美国、加拿大和印度。

类型： 多数当选制。

特征：

1 全国划分为规模相等的多个单一名额的选区。

2 选民只能选一个候选人，通常在选票上以横线划之。

3 候选人仅需获得相对多数选票就可当选（即“第一名当选”规则）优点：

1 该制度明确了代表和所在选区选民的联系，以保证当选者履行对选区的义务。

2 使选民可以清楚地选择有可能执政的政党。

3 使政府获得了选民的明确授权——尽管政府的组建常以相对多数选民支持为基础，

4 可防止极端主义的危害，激进小党更难获得席位和信任。

5 由于单一政党通常能凭多数控制议会，该制度有利于产生强势和有效率的政府。

6 由于一党政府很少因不团结和内部纷争而垮台，该制度能够产生稳定的政府。

缺点：

1　　该制度“浪费“了许多（或许大多数）选票，包括那些投给落选者，以及投给当选者但超过相对多数当选线的选票。

2　小党和所获选票在地理上分布均匀的党未被充分代表（即“第三党”效应），扭曲了选举的偏好。

3　由于两强统治（两大党）的倾向，它提供的选择有限。

4　政府经常只拥有少数支持，产生相对多数统治的体系，该制度削弱了政府的合法性。

5　由于政府的变动会导致政策与方向的激烈转向，而造成不稳定。

6　由于议员多是执政党的支持者，立法机构往往从属于行政机构，从而产生不负责任的政府。

7　它并不利于那些社会触角广泛的候选人，而只有利于那些能够吸引大群选民的人。

焦点论述

选举制度：两轮投票制[288]（**second ballot system**）

采用国家：传统上是法国（尽管法国选举制度经常改变）

类型：多数当选制。

特征：

1　同第一名过关制一样，当选候选人只有一个，选民也只能选一人。

2　候选人若想在第一轮投票中获胜，需赢得

半数以上的选票。

3　若第一轮投票中没有候选人过半数，需要在领先的前两名候选人中进行第二轮投票决出胜者。

优点：

1　这种制度拓宽了选举的选择范围：选民在第一轮投票中根据偏好选择最喜欢的候选人，在第二轮投票中则尽力支持最不坏的候选人。

2　由于候选人获得过半选票方可当选，该制度鼓励候选人提出尽可能广泛的诉求。

3　同第一名过关制一样，有可能产生强势和稳定的政府。

缺点：

1　由于该制度并不比“第一名过关制”更具有比例代表性，它亦扭曲了选举的偏好，对“第三党”不大公平。

2　促使参加决胜选举的候选人追求短期的声望，或与已失败的候选人达成交易，放弃自身的原则。

3　进行第二轮投票可能会减弱选民的耐心和政治兴趣。

焦点论述

选举制度：选择性投票制（**alternative vote sysrem,** **AV**）；增补性投票制（**supplementary vote system, SV**）。

采用国家：　澳大利亚（众议院，AV），英

国（伦敦市长，SV）

类型：多数当选制

特征：

1 单一名额选区。

2 这是一种偏好投票，在选择性投票中，选民根据喜好的顺序排列候选人：

1 为首要偏好，2 为第二偏好，以此类推。而补充性投票制中选民只能增补一名候选人。

3 当选者须赢得总票数的半数以上。

4 选票根据第一偏好计算。如果没有候选人获得 50%的选票，则剔除最后一名候选人，根据第二偏好（或依序的偏好）重新分配其得票，一直到某位候选人获得半数投票。而增补性投票制中除了前两名候选人，其他人均被剔除。

优点：

1 较“第一名过关制”中的“浪费”票要少。

2 与“两轮投票制”不同，选举结果不受候选人交易的影响。

3 尽管获胜者必须确保获得至少 50%的选票支持，但并不能排除单一政党多数执政的可能。

缺点：

1 这种制度并不比“第一名过关制”更具比例代表性，仍有利于较大政党。

2 选举结果可能由较小且可能是极端主义政党的支持者的偏好所决定

3　当选候选人拥有的第一偏好选民支持可能较低，其唯一的优点在于他/

她可能是所有候选人中不受欢迎程度最低的一个。

焦点论述

选举制度：附带名额制（additional member system，AMS）采用国家：德国、意大利、俄罗斯（国家杜马）、新西兰和英国（苏格兰议会和威尔士议会）

类型：比例代表制特征：

1　按照单一名额选区的“第一名过关制”选出一定比例的席位（德国为　50%，但意大利、苏格兰和威尔士较高）。

2　剩余的席位按照政党名单制选出（焦点论述“政党名单制”）。

3　选民投出两票，一票给本选区的候选人，一票给政党。优点：

1　该制度的混合特征兼顾了选区代表性和选举公平的需要。政党名单程序则保证了整个议会的比例代表性。

2　尽管就结果而言该制度具有广泛的比例代表性，但它仍有产生一党执政的可能。

3　它使得选民可以将某党候选人作为选区代表，而支持另一政党组成政府。

4　它考虑到了代表选区选民和担任内阁职务

是非常不同的工作，要求非常不同的才干和经验。

缺点：

1　保留单一名额选区防碍了高比例代表性的实现。

2　该制度产生了两类代表者，一类为不安全和选区义务所累，一类则拥有较高地位并有希望担任内阁职务。

3 由于选区的规模较大（一般是“第一名过关制”的两倍大），选区的代表性受到损害。

4　该制度下的政党变得更加集权化且更为强势，因为它们不仅决定谁能稳上候选人名单，谁必须在选区里面奋战，而且决定候选人在名单中的位置。

焦点论述

选举制度：单记可转移投票制（**single-transferable-vote system**，**STV**）

采用国家： 爱尔兰和英国（北爱尔兰议会）

类型： 比例代表制

特征：

1　为多名额选区，每个选区可多达五名当选者。

2　政党所提名候选人数量可同应选名额一样多。

3　　选民按照偏好投票，和选择性投票制一

样。

4　候选人获得一定选票基数即可当选。该基数为选出规定数目候选人的所需最低选票数，根据下面的公式（Droop formula）计算：

$$\text{基数} = \frac{\text{总投票数}}{(\text{应选席次}+1)} + 1$$

例如，如果某一选区共投100000　张选票，选出四个席位，则基数就是 100000/（4+1）+1＝20001

5　根据第一偏好核计选票。若应选席次未全部选出，则剔除最后一名候选人，其得票根据第二偏好重新分配，以此类推，直到选出该席位为止。

优点：

1 该制度能达到高比例性的结果。

2　同党候选人进行竞争，意味着选民可根据候选人的历史记录及对于跨政党议题所持立场来进行判断。

3　同一选区拥有多个席位意味着选民可以就向谁申诉进行选择。

缺点：

1　所达到比例性的程度各异，多决定于政党制度

2 不可能建立强势和稳定的政党政府。

3　党内竞争会引起分裂，并使得当选者得以

逃避选区责任。

焦点论述

选举制度：政党名单制（**party-list system**）

采用国家： 以色列、包括比利时、卢森堡和瑞士在内的多个欧洲国家、欧洲议会

类型： 比例代表制特征：

1 全国为单一选区，或者在采用区域政党名单制的情况下，全国分为若干大的多名额选区。

2 政党将按优先顺序排列的候选人名单提供给选民。

3 选民投票给政党而不是候选人。

4 政党按得票率直接分配席位，然后根据政党名单上候选人顺序，依次分配当选席位。

5 可设有关得票率"门槛"（threshold）的规定（如德国为 5%），从而将可能带有极端主义色彩的小党排除在当选者之外。

优点：

1 这是唯一比较纯粹的比例代表制，对所有政党都较为公平。

2 该制度鼓励选民认同国家或所在地区而不是自己的选区，从而有助于团结统一。

3 该制度使女性和少数群体候选人更有当选机会，当然，前提是他们能上政党名单。

4 许多小党拥有议席，使人们比较重视协商、谈判和共识。缺点：

1　许多小党的存在可能导致政府的弱势和不稳。

2 代表者和选区的联系被完全割断。

3　对于不受欢迎但因在政党名单排序靠前获选的候选人，无法褫夺其职。

4　领导人决定政党名单，资历较浅的党员为求能上名单并排序靠前而倍显忠心，政党因而变得越来越集权。

选举意味着什么？

选举的重要性不容置疑。它至少提供给公众形式上最明确的机会影响政治过程，同时还能直接或间接地帮助决定谁来掌握政府权力。从这种观点看，选举关系到了结果——换言之，谁赢与谁输。这种看法受到媒体报道的煽动，而媒体借助民意调查，愈发地将选举变成了赛马大会。尽管如此，政治人物并不怯于宣称选举具有更广泛和深刻的意义。选举在这种意义上完全被视为看得见的公共利益 [289] 表现形式；简言之，“公众的意见已有所表达”。政治评论家也表达了他们的意见，如宣称选举反映了“人民思想倾向的转变”。然而问题在于，所有此类宣称和诠释都具有强烈的武断性；任何赋予选举某种“意义”的尝试都充满了危险。人民或许已有所表达，但要想知道他们到底表达

了什么却是十足的难事。

许多此类问题都来自“公共利益”这个艰涩的概念。如果存在“公共”利益的话，它当然反映了所有公民的共同或集体利益。这也正是卢梭在“公意”（即公共意志，general will）观念中所隐含的意思，他理解的公意乃所有公民的意志，前提是他们每一个人都无私地行事。此观点遇到的难题是明显的。非常简单，个人在实践中不会按照公共或集体意志无私地行事，也不存在不可分割的公共利益。因此，所有关于“公众”或“选民”的概括都必定受到高度怀疑。那样的选民不存在，而只有选民的汇集，每个人都有着特殊利益、情感支持和忠诚。选举结果至多反映了多数或可能是相对多数选民的偏好。但即便如此，确定这些选票的“意涵”时也可能遇到无法克服的困难。

解释选举结果的困难，或许在于我们几乎无法知道选民为什么那样投票。如本章下一部分将要阐明的那样，历代政治学家都在努力探索选举行为问题，但却没有形成一种普遍接受的投票理论。表面看来，投票是个很简单的现象，但它却受到意识与无意识、理性与非理性、自利与无私等因素的复合影响。因此，所有理论都是不完备的，都受到一系列其他因素的限定。这一点在安东尼·唐斯所提出的所谓民主的经济理论中可以看到。该理论表明，投票行动反映出投票者自身利益的表达，他们象消

费者选择购买物品或服务那样选择政党。在此基础上，选举获胜的政党可以有理由宣称其政策与最大选民群体的利益最为一致。

另一方面，我们也可以认为，选民不是在“购买”政策，它们对政治议题通常了解很少，受到习惯、社会条件、政党形象以及领导人个人品质等诸多非理性因素的影响。而且，政党吸引选民的能力与其提供的“物品”关系不大，主要与这些物品通过广告、政治活动及宣传等得以“出卖”的方式有关。果真如此，选举结果与其说反映了选民大众的利益，倒不如说反映了竞选政党所能获得的资源和财力更为恰当。

有人可能会进一步提出更为棘手的问题，即没有一种可以信赖的选择机制能够表达投票者的各种不同偏好。美国经济学家肯尼斯·阿罗（Kenneth Arrow）根据他的“不可能定理”（impossibility theorem）[290]描述了这一问题。在《社会选择与个人价值》（*Social Choice and Individual Values*，1951）一书中，阿罗注意到了“传递性”（transitivity）的问题，它发生在选民表达对候选人或政策选项的一组偏好而不是仅投单独一票的情况下。只投单一选票的缺陷，不仅在于它是一种粗陋的全有或全无只能择一的设计，而且任何一个候选人或选项都不会获得多数支持。如候选人 A 得到40%的选票，候选人 B 获得 34%的得票率，而候选人 C 拥有 26%的选票。不过，如果考虑

到第二偏好，情况就会变得更加令人困惑。

为了便于论证，我们假设候选人 A 的所有支持者的第二偏好都是候选人 C，B 的支持者的第二偏好是 A，C 的支持者的第二偏好是 B。这就造成了一种所有候选人都称自己获得了多数选民拥戴的情况。对候选人 A 持第一和第二偏好的选民总共有74%（40%加 B 的 34%），B 可称自己获得 60%的支持率（34%加 C 的 26%），而 C 则可称自己拥有 66%的选民（26%加 A 的40%）。这种“循环多数”问题使人们注意到，在个人偏好与集体选择之间确立可靠的联系也许是不可能的。换言之，选举结果本身不会不言自明，声称在其中发现真义的政治人物和政治评论家，在一定程度上有些武断行事。尽管如此，这种诠释给政治人物的自由活动空间也并非没有限制，因为他们知道自己将会在下次选举中受到评判。如此来看，或许选举最具有意义的功能是确保那些宣称自己是公众之代言人的政治人物最终受到公众的评判，从而限制专制政府的出现。

11．3 投票行为

学术界对投票行为的兴趣伴随着行为主义政

治科学的兴起而日渐浓厚。作为最为普遍和最可限定的政治行为形式，投票旋即成为抽样调查和统计分析的等新技术的研究焦点。《美国的投票者》（*The American Voter*，Campbell et al., 1960）是美国密歇根大学悉心研究的成果，为该领域内的开创作品，它刺激了大量类似研究报告的问世，如巴特勒和斯托克斯合著的《英国的政治变迁》（*Political Change in Britain*，Butler and Stokes, 1969）。在行为主义革命的极盛时期，人们认为投票便是打开所有政治体系之迷的钥匙，或许还能发现大众政治心理学的规律。尽管这些崇高的期望从未达到，但选举学依然占据了政治分析的中心位置。这是因为，投票是有关个人、社会和政治间互动信息的最丰富的来源之一。通过调查投票行为的迷团，我们得以获得有关政治体系性质的重要知识，从而深入了解社会和政治变迁的过程。

投票行为明显受到短期和长期因素的影响。短期的影响因素只针对特定的选举，不能从中推出一般投票模式的相关结论。主要的短期因素是经济状况，它反映出政府的支持度与失业率、通货膨胀率以及可支配收入等经济变量往往存在相关性。对自身物质条件的乐观情绪（即所谓“感觉良好”的因素）在这里显得尤其重要。确实，人们经常称政府企图制造选前的景气，以期增加其连任的机会。在某些国家，

政府可选择时机解散议会重新选举的弹性任期制，明显地增加了政治与商业周期结合在一起的机会。

另一个短期的投票影响因素，便是政党领袖的个人特质和公共形象。这一点相当重要，因为媒体的曝光会使领袖成为政党的形象标牌，意味着政党会淘汰被认为是选举负担的领导人，以力争重振选民支持，如 1990 年英国保守党的玛格丽特·撒切尔，还有 1991 年澳大利亚工党的鲍勃·霍克（Bob Hawke）便遭所在政党淘汰。竞选期的时段，从弹性任期选举的约三周到固定任期选举的两年（如美国的总统选举）不等。民意调查一般认为在此方面发挥着重要作用，它或者推动某一候选人或政党的竞选，或者向选民灌输希望破灭或志得意满的印象。

最后一个短期影响是大众传媒，但如果偏向性或党派性的报道反映出了结构性因素（因而也是持续性的因素，如媒体的所有权），则传媒也具有长期意义。但是，媒体报道的模式可能随着选举的不同而发生变化。例如，托尼·布莱尔领导下的工党一致努力争取默多克（Murdoch）新闻集团的支持，这一点有助于解释该党 1997 年的上台。不过，所有上述考虑因素都只是在心理、社会、经济和意识形态影响投票的背景下才能发挥作用。我们最好比较各种对立性模式来对其进行检视，其中最重要

的模式有：

- 政党认同模式(party-identification model)
- 社会学模式(sociology model)
- 理性选择模式(rational -choice model)
- 支配型意识形态模式(dominant-ideology model)

投票理论

政党认同模式最早的投票行为理论是以人们对政党的心理归附感为基础的政党认同模式。选民被认为是认同某一政党的人，他们长期支持某政党，视之为“他们的”党。因此，投票行为就是党派意识的表现，而不是政策、人格、竞选和媒体报道等因素影响之下计算的产物。该模式非常强调早期的政治社会化，认为家庭是塑造政治忠诚感的首要机制。在多数情况下，团体的成员身份以及后来的社会经验又强化了这种忠诚感。

在该模式中，人们对政策和领导人的态度以及团体和个人利益的认知，往往形成于政党认同的基础上。因此，投票行为与预先存在的忠诚和归附感是一致的。这种党徒结盟（partisan alignment）往往造就稳定性与持续性，特别从习惯性的投票行为模式（经常终生保持）角度来看更是如此。如此来看，根据党派忠诚的水

平计算出政党的“正常”选票应该是可能的。偏离这种“正常”水平大概反映出了短期因素的影响。该模式的一个弱点是，越来越多的迹象表明一些国家开始出现党徒解盟 [291] （partisan dealignment）的现象，显示出政党认同的普遍降低和习惯性投票模式的弱化。在美国，党徒解盟反映为民主党和共和党登记党员在减少，而无党派人士却在增加（从 1920 年的 9%到 1980 年代的约 30%）。在英国，保守党和工党的忠诚度都在下降，“非常强烈”认同其中一党的人数比率从 1966 年的 43%降到了 1997 年的 16%。

社会学模式

社会学模式将投票行为与团体的成员身份联系起来，显示出选民倾向于采取一种反映其所属团体的经济和社会地位的投票模式。该模式没有阐发家庭影响基础上的政党心理归附感，而是强调社会结盟的重要性，反映了社会内部的各种分隔与紧张关系。其中最重要的分隔是阶级、性别、族群、区域和宗教。尽管社会化的影响与该模式并非毫无关系，但就团体利益有助于塑造政党忠诚而言，以社会为基础的解释也考虑到了理性因素的存在。这一点在有关社会阶级方面表现最为明显。

毫不奇怪，政党制度被认为是阶级制度的反

映，中产阶级是右翼政党的选票基础，而工人阶级则是左翼政党的票箱。人们在传统上恰是从这个角度来理解英国的工党与保守党两党制的。因此普尔泽（Peter Pulzer, 1967:98）能说出他那句名言，“阶级是英国政党政治的基础；其他都是装饰与末节而已。”但有人批评社会学模式过于关注社会团体，而忽视了个人以及个人自我利益的作用。而且，越来越多的经验证据表明，社会学因素和政党支持之间的联系在现代社会中已经减弱了。尤其是已有人开始关注阶级解盟 [292] （class dealignment）的现象，多数西方社会都可发现相关证据。例如，绝对阶级投票（选民支持其“天然”阶级政党的比例）在英国已从 1966 年的 66%下降到 1983 年的 47%，到 1997 年，工党所获非体力劳动者的选票第一次超过了体力劳动者的选票。

理性-选择模式

投票的理性选择模式，将注意力从社会化和社会团体行为转向了个人。根据这种观点，投票是一种理性行动，个体选民被认为能够在自我利益的基础上决定他们的政党偏好。投票不是习惯性的，也不是较广泛的归附和忠诚的表现，而被认为本质上是工具性的，也就是达到目的的手段。理性选择模式内部也有差异，有些人（如基，V. O. Key,1966）将投票看作对执

政党及其绩效如何影响公民选择的回顾性评断，而希梅尔维特、汉弗莱斯、耶格（Himmelveit Humphreys and Jaeger，1985）等人则将认为投票者是积极的，因为他们象消费者那样在诸多政策选项中表达自己的选择。

后一种观点强调了人们所称的“议题投票”（issue voting）的重要性，并认为政党可通过修订或重定政策来大大地影响其选举绩效。人们普遍认为党徒解盟和阶级解盟的结果之一，就是议题投票的普遍化。后现代主义所培养的多元主义和个人主义对此亦有促进作用。理性选择理论的缺陷是，它将个体投票者从所在的社会和文化背景中抽离出来。换言之，在某种程度上，评价议题和计算自我利益的能力（工具性投票的实质），决定于更广的政党归附和团体忠诚。

支配型意识形态模式

激进的投票理论往往强调，个人选择在很大程度上由意识形态操纵和控制过程形塑而成。`这类理论在某些方面与社会学模式相仿，认为投票反映了一个人在社会等级体系中的位置。该理论与社会学模式的区别在，它强调团体与个人如何解释其社会位置决定于这种位置是如何通过教育由政府和最重要的大众传媒呈现在

他们面前的。如邓利维和赫斯本兹（Dunleavy and Husbands，1985）认为，在英国，由于阶级对投票的影响减弱，政党竞争和政治辩论受大众传媒的影响越来越大。

相较于认定大众传媒仅仅强化了已存在的偏好的早期观点，该模式认为媒体能够通过设定辩论议程并确立偏好与支持，来扭曲政治沟通的流动。其后果是，如果投票者的态度与支配型意识形态的宗旨一致，那么政党则难以提出与意识形态不相符的政策。这样，选举过程不仅没有挑战社会现存的权力和资源分配，相反还倾向于维护它。支配型意识形态模式的缺点在于，它夸大了社会熏染的过程，而完全忽视了个人计算和自主能力。

总结

◆代表是个人或团体代理更大群体或为之代言人的关系。这种关系可经如下过程形成：受过良好教育精英运用其智慧、给予受命代表指示或训令，赢得人民授权，或者从团体中择出代表者以代表该团体。

◆现代政治当中，代表始终与选举相联系。选举或许并非政治代表的充分条件，但一定是必要条件。但如果选举要达到代表的目的，它

必须是竞争、自由和公正的，并在成人普选权的基础上进行。

◆选举有多种功能。一方面，它有“自下而上”的功能，如政治录用、代表、组成政府和影响政策。另一方面，激进的理论家则强调它的“自上而下”功能，包括建立合法性、塑造民意以及巩固精英地位。

◆选举制度经常被划分为多数当选制和比例代表制。在多数当选制中，大党赢得的席次比例一般高于其得票率，因此会增加一党执政的机会。在比例代表制中，赢得的席次比例和得票率之间存在对等或至少较为对等的关系，因而增加出现联合政府的可能。

◆人们之所以主张多数当选制，通常是因为它能提供给选民哪一党执政的明确选择，赋予获胜政党政策授权，并有助于促进政府的强势和稳定。相较之下，人们支持比例代表制，则通常是基于它能使政府获得更广泛的选民基础，提升各党之间的共识与合作，并保持内阁与议会间的健康平衡关系。

◆选举的意义同影响投票行为的因素密切相关。在诸多投票理论中，有的强调政党认同和习惯性归附的重要性，有的重视团体成员身份和社会结盟的意义，有的以理性选择和自我利益计算为基础，而有的则认为个人选择是由意识形态操纵和控制塑造而成。

问题讨论

▲代表仅仅是民主的替代品吗？

▲何种条件最能促进代议制政府的发展？

▲选举在使政治人物负责方面重要，还是确保政权生存方面影响更大？

▲选举公正与强势和稳定政府是否必然不能两全？

▲选举在界定公共利益方面取得了多大的成功？

▲投票行为在何种程度上是以理性和议题为基础的活动？

第 12 章：政党与政党制度

“在政治当中，共同的仇恨几乎总是友谊的基础。”

——托克维尔：《论美国的民主》（1835）

政党对现代政治的运作如此之根本，以至于人们经常以为它的角色和重要性理所当然。他们可能忘了，政党实是相对晚近的产物，不过是在 19 世纪早期作为赢得选举并掌握政府权力的政治机器才开始出现的。但是现在，政党已几乎无处不在了。在仅有的那些没有政党的国家中，政党遭受专政和军事统治的压制。简而言之，政党是现代政治的主要组织原则。不论政党是民主的重要工具还是独裁和压迫的根源，它们都是国家与市民社会、政府机构与社会内部团体和利益之间必不可少的纽带。政党

和政党制度也日益遭受抨击，因无法表达现代社会中新出现的多样性的期求，不能解决甚至无法处理许多最为严重的问题而备受指责。

本章欲讨论的主要问题如下：

▲什么是政党？政党如何分类？

▲政党有哪些主要功能？

▲政党如何组织？其权力位于何处？

▲政党制度有哪些类型？

▲政党制度怎样影响更大的政治过程？

▲政党是否在衰落？这种衰落是否已无可挽回？

12．1 政党政治

政党在绝大多数国家和多数政治体系中都存在。它可以是威权的，也可以是民主的；可通过选举上台，也可利用革命手段掌权；其意识形态立场可以是左、右或者中，甚至完全排斥任何政治理念。不过，某类政党可能存在于从巴西到布隆迪，从挪威到新西兰的不同国家。政党的发展和政党制度的形成据认为是政治现代化的标志。在 1950 年代后期，世界上约80%的国家处在政党的统治之下，但到 1960 和 1970 年代初期，由于发展中国家军事统治的蔓延，比率有所减低。政党被指责会引发分歧，无法解决贫困以及族群和部族对立等严重问题。同时，政党也不利于经济和军事精英的活动。1980 和 1990 年代民主化的高涨推动了政党的再次蓬勃发展。在亚洲、非洲和拉丁美洲，军事统治的松解或崩溃，无一例外地伴随着政党的再度崛起。而前共产主义国家的一党

统治则由竞争性的政党制度取代。

然而，如果认为政党一直与我们同在，那就大错特错了。政党乃大众政治结构的一部分，是因应代议制政府和 19 世纪选举权的逐步普及而产生的。在此之前，所谓的“派别”或“党”只不过是意气相投之政治人物促成的团体而已，一般以某个重要领导人或家族为核心。如所谓的“宫廷”党，通常就是在专制君主制中因显贵人物争夺影响力发展而成。柏克在 18 世纪后期将政党描述成为“依彼此同意的某种原则集合起来的群体”，他想的是辉格党（Whigs）和托利党（Tories）这样不固定的非正式团体，而不是这些团体日后发展而成的纪律日益严格的组织化政治机器。

现代政党首先出现在美国。虽然制定美国宪法的“建国先辈”对政党颇为憎恶，但联邦党（后称辉格党，1860 年更名为共和党）在 1800 年总统大选中却以群众型政党的姿态出现。许多保守派和自由派的党刚开始是议会派别，只是后来为了争取不断扩大的选民，它们才建立起议会之外的选区支部和地方机构等组织。相较之下，社会主义政党和代表宗教、族群和语言团体的政党，都是由活动于政府之外的社会运动或利益集团发展而来。它们由此成为成熟的议会政党，希望能够赢得正式代表并影响公共政策。到 20 世纪初，政党和政党制度实际上已成为社会及其他分群的政治表现形

式，推动着整个社会的发展。但由此形成的政党形态却千差万别。

政党类型

有关政党 [293] 的分类多种多样，其中最重要的有：

- 干部型政党和群众型政党
- 代表型和整合型政党
- 宪政型和革命型政党
- 左翼政党与右翼政党

最常见的分类是干部型政党和群众型政党。干部型政党最初意指“显要人物组成的政党”，由很少重视建立群众组织的非正式领导人团体所支配。这类政党无出例外地由选举权受限制时期的议会派别 [294] 或小团体发展而来。干部一词现在更多地用来指受过训练的职业党员（如共产党内），他们应有更高的政治信念和理论素养。从这种意义上讲，苏联共产党、德国纳粹党和意大利法西斯党均为干部型政党，中国共产党和现代的印度国大党在某些方面亦属此类。干部型政党的独特点在于，它依靠的是政治上积极、能够为群众提供意识形态领导的精英（通常服从半军事化的纪律）。虽然党

员有严格的政治标准，但个人名利和简单的好处也经常是入党的强大动机，苏联共产党和纳粹党都能存在这种情况。

另一方面，群众型政党则高度重视扩充党员和建立广泛的选民基础。尽管选举权的普及迫使自由主义和保守主义政党寻求群众支持，但最早出现的群众型政党却是欧洲的社会主义政党，如德国社会民主党和英国工党，它们建立了动员工人阶级支持的专门组织。这种政党的关键特征，是对人员录用和组织的重视甚于意识形态和政治信念。尽管这种政党形态常有民主组织，但除了少数活动家之外，党员通常很少进行参与，只是一般地赞同党的原则和目标。

多数现代政党可归入奥托·基西海默(Otto Kirchheimer，1966)所称的“兼容型政党”的范畴。这类政党大幅减轻其意识形态的包袱，以期吸引尽可能多选民。基西海默特别考虑的是德国基督教民主联盟（CDU），但兼容型政党的最佳例证却是美国的民主党和共和党。德国社会民主党和英国工党等现代非意识形态化的社会主义政党也在此列。这些政党与典型的群众型政党不同，它们重视领导与团结，贬低个体党员的作用，努力建立广泛的支持者联盟，而不只依靠特定的社会阶级和阶层群体。

第二种分类是西格蒙德·纽曼（Sigmund Neumann，1956）提出的所谓代表型政党

（representative party）与整合型政党（integrative party）。代表型政党认为其首要功能是获取选票，因而它意图反映而不是塑造民意。代表型政党采取了兼容策略，对它来讲实用主义先于坚持原则，市场调查高过民众动员。这类政党在现代政治中的盛行，大大支持了以政治行为的理性选择[295]模式为基础的观点，如熊彼特和唐斯将政治人物描述成权力追求者（power-seeking），这些人愿意采取任何足以促成选举胜利的政策。

表 **12.2**，直线型政治光谱



表 **12.3**，马蹄形政治光谱



表 **12.4**，两维政治光谱



相较之下，整合型政党采取了预见性而非应对性的政治策略；这类政党希望动员、教育并激励群众，而不仅是回应他们的要求。尽管纽曼认为典型的动员式政党是意识形态上纪律严明的干部型政党，但群众型政党也可能表现出动员倾向。例如，社会主义政党一直力图“说服”选民相信公有制、充分就业、再分配和社会福利等等政策的好处，直到因选举失利而受

挫。但非常具有讽刺意味的是，撒切尔领导下的英国保守党也在 1980 年代采取了这种整合策略。撒切尔抛弃了该党传统上对意识形态和抽象原则的憎恶态度，转而主张“信仰政治”（conviction politics），追求以坚定支持减税、鼓励企业发展、提升个人责任和削弱工会力量为基础的动员策略。

第三种分类区别了宪政型政党和革命型政党。宪政型政党承认其他政党的权利和资格，因而是在规则和制约的框架内运作的。特别是这类政党承认政党与国家、执政党（当下政府）与国家机构（官僚、司法和警察等形式上独立和政治中立的机构）之间的界限。最重要的是宪政型政党承认并尊重选举竞争的规则，认识到自己能够获选民支持上台，也同样会因选民唾弃而失势。自由民主制中的所有主流政党都具有这种宪政特征。

另一方面，革命型政党则是反体制或反宪法的党，它可能是左翼也可能属右翼。这类政党的目标是掌权，用直接起义和人民革命或纳粹和法西斯的准合法手段颠覆现有的宪政结构。在某些情况下，革命型政党被归为遭官方正式取缔的“极端主义”或“反民主”政党，二战后的德国曾出现这样的例子。这类政党一旦赢得权力，也无出其外地变为“执政”党或政权党（regime party），镇压反对党并同国家机器建立永久性联系。在一党制中，不管是在共产主

义、法西斯主义、民族主义还是其他任何旗帜下，党与国家的界限都非常模糊，“执政”党实际上已取代了政府，创造了融为一体的“党国”体制。这样情况在前苏联很常见，苏联共产党的总书记无须担任正式国家职务，即可充当行政首长或政府首脑。

焦点论述

政治光谱（political spectrum）

左—右的政治光谱，是描述政治理念与信仰的简易方法，概括了政治人物、政党和运动在意识形态上的立场位置。它肇始于法国大革命时期，1989 年的三级议会第一次会议上各阶层即采取了这种左右之分的立场。左和右并没有确切的含义。直线型政治光谱（见表 12.2）在狭义上概括了对经济和国家角色的不同态度：左翼观点支持干预和集体主义，右翼观点则倾向于市场和个人主义。这据认为反映出了更深层次的意识形态或价值差异：

左 右		
自由 权威		
平等 等级		

[illegible]		
权利?		
传统/进步		
改革/反动		
民族主义/国际主义		

另外一种马蹄形政治光谱(见表 12.3)是在战后提出的，用来强调法西斯主义和共产主义的极权主义和一元化反多元主义）倾向，与据认为属于主流信条的宽容和开放相对。汉斯·艾森克（Hans Eysenck, 1964）提出了两维政治光谱，试图增添垂直的威权主义—自由主义光谱，以弥补传统左-右光谱之粗陋和不一致的缺陷。这使有关经济组织的立场，同有关公民自由的立场相分离。

最后一种政党分类以意识形态取向为基础，具体而言就是左翼/右翼之分。被打上左派标签的政党（进步主义、社会主义和共产主义政党）的特征是信奉变革，包括推动社会改革或大规模的经济转型，其传统支持者是穷人和弱势群体（在都市区是工人阶级）。而被看作右翼势力的政党（保守主义政党，特别是法西斯党）一般主张维护现有社会秩序，在这种意义它们是稳定的力量，其支持者通常有企业家阶层和物质上满足的中产阶级。但是，简明的左-

右之分说好一点是简单化的做法，在最坏的情况下却会导致严重误导。人们经常按照革命/改良、宪政/反体制的分野划分左右，但是所有政党——特别是宪政型政党——内部都存在左右两翼，往往是“广教会派”（broad church）[296]式政党。再者，选举竞争也模糊了意识形态认同，各党为了争取选票，多已放弃一度珍视的原则信条。以英国工党为例，它为了争取“英格兰中派”选民的支持，已在意识形态上向中间靠拢，甚至标榜自己是“新”工党。最后，旧的阶级对立已经改变，环保、动物权利和女性主义等政治议题开始出现，这可能使传统的左和右之分纯属多余了（Giddens, 1994）。

政党的功能

尽管政党从其核心功能方面来界定（递补政职、掌握政府权力），但其对政治体系的影响却更为广泛和复杂。对政党功能进行一般概括不用说也是个冒险的事情。活动于选举竞争背景下的宪政型政党，往往被说成民主的堡垒；这类政党的存在也确实常被看作检验健康民主制度的试金石。另一方面，垄断政治权力的政权党更多地被描述为操纵和政治控制的工具。不过，我们依然可指出政党的若干一般功能，其主要功能如下：

- 代表
- 精英培养和录用
- 目标制定
- 利益表达和聚合
- 社会化和动员
- 组建政府

代表

代表常被视为政党的首要功能。它指政党回应和表达党员与选民意见的能力。用系统论的术语讲，政党是确保政府关心更大社会期求的主要“输入”机制。显然，这项功能在开放和竞争性制度中实现得最好（有人也许认为只有这种制度才具有此功能），该制度能迫使政党对民众的偏好做出回应。唐斯（Anthony Downs, 1957）等理性选择理论家对这一过程做出了解释，认为政治市场和经济市场相当，政治人物完全象追求选票的企业家，这意味着政党的行为与企业非常类似。权力如此以来便最终掌握在消费者——选民——之手了。但这种“经济学模型”也招致了多方批评，理由是政党不仅回应民意，而且还力图“塑造”或动员民意；将选民比做信息充分、理性和议题导向的消费者，也值得商榷；而且，选民作为消费者的选择范围常常是有限的。

培养和录用精英

所有类型的政党都负责向国家输送它们的政治领导人。少有的一个例外是戴高乐将军，他在 1944 年以超党派的“救世主”姿态出现在法国，他创建的“新共和联盟”（UNR）等政党，象反对党一样和他对着干。更常见的情况，是政治人物借助党职获取官位，总统竞选人往往就是党的领袖，议会制中议会多数党领袖则顺理成章地荣膺总理一职。内阁和其他部会职位一般由政党资深人物担任，但在美国等总统制国家也有例外，无党籍人士也可以入阁。

因此，在大多数情况下，政党提供了训练政治人物的场所，使他们获得一些技能、知识和经验，提供给他们仕途的阶梯，尽管这还取决于该党的时运。另一方面，政党对政府职位的控制也引起了批评，因为政治领导人这样一来只能从相对较少的人才——即屈指可数的几个大党的资深人物——中产生。但在美国，初选[297] 的普遍采用使这种情况有所减少，降低了政党对选择和提名候选人的控制。

制定目标

政党在传统上是社会设定集体目标，并在某些情况下确保这些目标实现的工具。政党之所

以扮演这种角色，是因为它们在追求权力的过程中，为了获得选民支持（通过会议、代表大会和竞选宣言等）拟订了施政纲领。这不仅意味着政党是政策推动的源头，而且还促使政党提出条理清晰的政策选项，供选民在多种切实可行的目标做出选择。

议会制下的政党最显然负有这种功能，它们一旦当选就可宣称自己获得了选民授权以推行其政策。这种情况也发生在总统制中通常没有政纲的政党身上，如 1994 年美国国会选举中，共和党提出“美利坚契约”[298]（Contract with America）的诉求。兼容型政党的非意识形态化倾向，以及竞选活动越来越重视个性和形象而忽视政策和议题的现象，普遍削弱了政党在政策制定方面的影响力。而且，在文官部门和利益团体的压力以及国内和国际的背景下，政党纲领几乎肯定会有所修改。另一方面，除了一党制下的正统共产主义国家外——这些国家中“执政”党对各个层级的国家机构进行监督，政策执行通常由官僚机构而非政党负责。

利益表达和聚合

在形成集体目标的过程中，政党也会帮助表达和凝聚社会上存在的各种不同利益。政党甚至常常成为企业、劳工、宗教、族群等团体提出或捍卫它们的各种利益的工具。如英国工党

就是由工会运动创立，目标是实现工人阶级的政治代表权。其他政党则事实上为了扩大选民基础而吸收各种利益和团体，19 世纪后期和 20 世纪早期的美国政党在就曾争取移民群体的支持。

全国性政党总是要表达众多群体的要求，这迫使它们在凝聚这些利益的时候将其整合成协调的整体，保持各种竞争性利益的平衡。宪政型政党在选举竞争的压力下显然要这样做，即便是垄断型政党，也要通过其与国家和经济（尤其是中央计划制度下）的紧密联系来表达和聚合利益。但在竞争性政党制度下也并不是所有的利益都能获得表达，大多都很容易被排除在外。

社会化和动员

通过内部辩论和讨论，以及竞选活动和选举竞争，政党成为政治教育和社会化的重要媒介。政党所选择关注的议题帮助设定了政治议程，它们所表达的价值与态度也成为更大政治文化的组成部分。就垄断型政党而言，宣传“官方”意识形态（无论是马列主义，民族社会主义，或纯粹是克里斯玛型领导人的思想）被有意识地认定为党的中心功能——如果不是最高功能的话。

竞争性制度中的主流政党，在鼓励各团体遵

循民主游戏规则并动员人们支持体制本身的过程中，所发挥的作用也丝毫不逊色。如 19 世纪后期和 20 世纪初期出现的社会主义政党，就是使工人阶级融入工业社会的重要工具。然而，许多国家出现的党徒解盟以及亲体制政党日渐解魅，使人们怀疑政党进行动员和社会化的能力。政党的问题是它自身反而在某种程度上被执政经历社会化了（有人会认为受其侵蚀），使之在吸引党徒支持和情感归附方面，显得不那么有效了。

组织政府

人们经常认为，复杂的现代社会如果没有政党将无法进行治理。首先，政党能够帮助组建政府，在议会制中甚至可能建立"政党政府"（party government）。政党还使政府具有一定程度的稳定性和连贯性，如果政府成员来自同一党更是如此，他们可由此在共同的情感和归附之下团结共进。即便是联合政府，也比各怀主见之独立个人组建的政府，更可能培养团结一致的精神。

再者，政党还能促进议会与行政两大政府部门的合作。在议会制中，政府由控制议会多数的一党或多党组成，有效地保证了两部门之间的合作。即使在总统制中，行政首长也能通过呼吁党的团结而施加影响（如果不是控制的

话）。最后，至少在竞争性体系中，政党是政府内外反对和批评声音的极为重要的源头。这还拓展了政治辩论的空间，教育了选民，有助于确保政府政策受到彻底监督，因而也更可能具有可行性。

政党组织：权力位于何处？

鉴于政党所发挥的关键作用，相当多的注意力已投注到政党内部权力位于何处的问题上。政党的组织与结构由此提供了社会整体内部权力分配的重要线索。政党能起到民主团体的作用拓展参与和通向权力的管道吗？还是仅巩固了领导人和精英的支配地位呢？

奥斯特罗果尔斯基（Mosei Ostrogorski）是最早尝试考察政党内部民主的学者之一，他在《民主与政党的组织》（*Democracy and the Organization of Political Parties*，1902）一书中指出，个人利益的代表已经输给了政党机器日益增长的影响力和政党高层核心组织的控制。此类观点更引人注意的阐述，是罗伯特·米歇尔斯在《政党》（*Political Party*，Michels ,1911）一书中所说的“寡头铁律”，或者如他所言：“谁要求组织，就是要求寡头统治”。米歇尔斯是一位杰出的精英理论家，希望对德国社会民主党的权力结构做出分析；他认为，尽管

该党具有形式上的民主组织，但权力仍集中在少数领导人之手。

在米歇尔斯看来，“寡头铁律”解释了民主社会主义必然失败的原因，甚至打破了政治民主的神话。而批评者则指出，米歇尔斯的结论是以考察某一特定时期的一个政党为基础的，所依靠心理学理论也值得商榷。事实上，政党精英经常为派别冲突所累，广大党员也并非米歇尔斯所说的那样恭顺和沉默。罗伯特·麦肯齐在《英国政党》（ *British Political Party* ，Robert Mckenzie，955）中提出了上述理论的现代版本，挑战了保守党是精英主义和领袖主导、而工党则以内部高度民主为特征的固定看法。尽管两党在结构和价值体系上有所差异，但麦肯齐仍断定它们在内部权力分配方面基本相同，均受议会领袖网络的支配。

人们已尝试通过改革来强化政党的民主和参与性。最清楚的例子发生在 1970 和 1980 年代的美国。美国政党在许多方面与欧洲政党不同，它们是一种松散的联合，只是角逐总统选举的需要才将内部不时冲突的利益联结起来，因此具有高度的分权色彩，且通常没有政纲。传统上以州或城市为活动中心的政党头目（party boss， 20 世纪早期机器政治 [299] 的遗产）扮演着权力经纪人的角色，在政党提名大会上发挥着决定性的影响。但 1968 年民主党全国大会上的抗议和冲突，激起了改革运动，意

图削弱政党地方领袖的权力并强化群众党员的作用。

焦点论述

寡头铁律（**iron law of oligarchy**）

寡头政治是少数人的统治或支配。米歇尔斯提出的“寡头铁律”表明，政治组织具有寡头支配的必然趋势，并暗示一切组织皆无出其外。参与或民主结构并不能制约寡头倾向，只能掩饰之而已。米歇尔斯提出了若干论据，以支持其“寡头铁律”：

●精英团体源自专业化的需要。精英成员比一般成员具有更多的专业知识和组织技能。

●领导者来自内聚性团体，因为他们认识到这会增加其维持权力的机会。

●基层组织成员往往冷漠消极，因而通常接受其从属地位，并尊重领导者的看法。

这种改革主要是通过广泛采用初选提名和政党预选会议实现的。民主党和共和党先后进行了这种改革，吸引越来越多的议题和候选人激进分子进入政党政治当中，使麦戈文（Gorge Mcgovern，1972 年获民主党提名）和里根（1980 年获共和党提名）等意识形态色彩较强者获得了提名。但这种趋势也引起了人们的担心，尤其是民主党人害怕更开放和参与性的结

构，只会让那些根本不可能当选的“圈外人”获得提名。美国两大党对此做出了反应，巩固了委员会机构（尤其是全国、众议院和参议院层级）并使之现代化。尽管这被说成是“政党再造”过程，但有证据表明，在美国，政党希望给个体候选人提供更好的选举支持，那里还没有出现以政党为中心的欧洲式选举。

1980 年代初期，英国工党显然也采取了此类民主化举措。该党 1979 年选举失利后，选区激进分子对议会领袖“背叛社会主义”日渐不满，爆发了公开冲突。由托尼·本（Tony Benn）领头的改革人士推动下院议员的强制再选（mandatory reselection）并由选举团 [300] 选出领袖及其副手，成功地巩固了政党议会外部分的权力，第一次使选区党员和附属工会成员参与选举该党领导人。但是，党内民主的加强却只加深了工党的内部裂痕，部分党员 1981 年另立门户，组建社会民主党，工党 1983 年的竞选纲领出现杂音。

面对接二连三的选举失利，工党又转向了集权制领导。下列事例中可看到这种自上而下权威结构重新出现：金诺克（Neil Kinnock）任工党领袖时提出了 1987-1989 年政策回顾，1993 年史密斯领导下采用“一人一票”削弱工会的影响力，1995 年布莱尔成功地修改了工党党章第四款（规定支持公有制），并从1997 年开始保证以“新”工党的姿态执政。工党从 1980 年代初

受左翼激进人士的控制，再次变为领导人支配，许多人由此又想起了麦肯齐在 1950 年代提出的寡头统治论——工党和保守党的权力结构大致上是相似的。不过，这一发展让人感兴趣之处在于，寡头倾向似乎并非来自组织的动力，而是由于党内团结和重新赢得选举胜利的需要。

对于决定党内权力位于何处而言，派别的存在及倾向同正式组织一样重要。所有政党，甚至包括那些具有明显寡头特征的党在内，都存在某种程度的政治和意识形态内部对立，而组织化和内聚性团体间冲突所显示的对立强度，对决定政党领袖的权威至关重要。在某些情况下，派别可以从政党当中分裂出去，如 1917 年俄国革命之后，欧洲的共产党常脱胎于社会主义政党。派别主义经常与政党对政治理念和意识形态方向的重视程度相关。务实的右翼政党一般只需平衡或调和内部的对立倾向即可，而较为意识形态化的左翼政党则须处理公开分歧和制度化的对立，再加上它们倾向支持党内民主，往往使社会主义政党比自由或保守主义政党更难领导。

或许更重要的考量是政党在多大程度上稳掌权力。从某种意义上讲，派别主义是只有长期执政的政党才能负担得起的奢侈品。垄断性的共产党只需通过民主集中制 [301] 所规定的严格纪律，就能够控制派别主义，其原因就在于

此。这也解释了为何“一党独大型”政党内派别林立，如日本自民党和意大利基督教民主党的情况。英国保守党曾一度最为强调顺从与忠诚，但浓厚的意识形态色彩加上 1979 年以来的长期执政，使它在 1980 和 1990 年代日渐派别化了。比起政党领袖支配的正式结构来，自上而下的压力可能会赋予该党更为民主的特质。玛格丽特·撒切尔是这一过程最惹人注意的受害者，尽管她曾连续三届赢得大选，但仍在1990年被迫辞去保守党领袖职位。1992-97 年梅杰任党首期间也显然出现了同样的现象。

12．2 政党制度

政党之所以重要，不仅是因为它们担负着多种功能（代表、精英录用、利益聚合等等），而且在于政党之间复杂的相互关系，对政治体系实际运作方式的形成具有至关重要的作用。此中的关系网络称为政党制度。区别不同政党制度类型的最常见方式，是指出竞取权力的政党数目。迪维尔热（Duverger,1954）在此基础上，将政党制度分为“一党制”、“两党制”和“多党制”。尽管这种分类法普遍采用，但政党制度却不能简单归结为“数字游戏”。

与竞取权力的政党数目同样重要的，是各党的相对规模，这表现在它们选举和议会中的实力。如萨托利（Sartori, 1976）所指出的那样，关键是确立政党与政府组成之间的“相关性”，特别是其规模能否带来赢得或至少分享政府权力的机会。我们可以根据该取向区分出以执政为目标的“大党”和处于边缘地位的“小党”（尽管任何类型界定都很难具有数学上的精确性）。第三个考量是这些党彼此的“相关性”如何。该政党制度的特征是合作与共识，还是冲突与极化？这与该制度的意识形态组合以及各党所蕴涵的传统和历史，有着密切的关系。

然而，仅有政党并不一定就有政党制度。政党之间的关系模式只有具有稳定性和一定程度的规则性时，方可构成某种政党制度。若稳定性和规则性不存在，则某种政党制度可能正在形成过程中，或者一种类型正在向另外一种类型转变。例如，1991 年共产党统治的崩溃以及苏联共产党最初被取缔，使竞争性政党制度的形成较为困难，或者说一波三折。俄罗斯的问题在于，党派和政治团体如雨后春笋般地出现，但没有一个能够吸收群众党员或建立全国性组织。至少 43 个党角逐 1995 年议会选举，其中最大的俄罗斯共产党才获得 22%的选票。但有人认为，在一个党徒解盟和投票模式不定的年代里，政党制度普遍丧失了“系统化”特性，使我们更难对不同制度予以区分。此外，

在那些次级国家机构发挥重要影响的地方，政治体系的不同层级可能有不同的政党制度运作。

现代政治中的主要政党制度有：

- 一党制
- 两党制
- 一党独大制
- 多党制

一党制

严格地说，由于“制”意味着若干实体之间的互动，一党制的说法是矛盾的。不过，该词有助于我们区分下列两种制度，一是一个政党通过排除所有其他政党（借政治或宪法的手段）而享有垄断权力的政治体系，一是以多个政党竞逐权力为特征的政治体系。由于垄断型政党实际上是作为永久性政府运作，不存在能促其下台的机制（除了政变和革命），它们总是都建立了与国家机器的牢固关系。这样的国家可以归入“一党国家”之列，其机构可视为融为一体的“党国”机器。但是，一党制仍然有两种迥然不同的类型。

第一种见于国家社会主义政权中，“执政”的共产党几乎指导并控制着社会的所有机构和方面。这种政党坚持严格的意识形态准则，坚持

马克思列宁主义的信念，拥有符合民主集中制的高度结构化的内部组织。它们的党员受到政治和意识形态的严格约束，属于干部型政党。中国大约有 4%的人口是中共党员，而苏联 9%左右的人口是苏共党员。在这种政党中，党的核心由领有高薪的专职官员组成，这些人管理着党的机构，负责监督国家机器和社会机构。

共产党控制国家、经济和社会，并保证下级服从上级的核心机制是“党任命干部”制度（人事制度，nomenklatura syetem）[302]。这是一种审查任命制度，实际上所有高级职位都由党批准的候选人担任。党垄断权力并监督国家和社会机构依据的是列宁主义理论，该理论认为党是“无产阶级的先锋队”，它负责为劳动群众提供意识形态的领导和引导，以保证他们完成革命使命。但也有人对这种先锋队主义[303]提出批评，认为它具有严重的精英主义倾向，并埋下了后来斯大林主义的祸根。托洛茨基从另一个角度予以解释，认为执政党远远没有支配苏联的发展，其形式上权力垄断完全掩盖了国家官僚机构迅速增长的影响力。

第二种类型的一党制，与发展中国家中的反殖民民族主义和国家巩固有关。如在加纳、坦桑尼亚和津巴布韦，执政党是由独立运动发展而来，这些党宣称民族建构和经济发展是压倒一切的任务。在津巴布韦，一党统治完全是1986 年（独立后的第六年）津巴布韦民族联盟

（ZANU）和津巴布韦人民联盟（ZAPU）两个前游击队组织合并而形成的。而在另外一些情况下，此类政党只是国家领导人借以巩固权力的工具，如孟加拉爱尔沙德（Ershad）将军的人民党，以及扎伊尔总统蒙博托（Mobutu）的人民革命运动。

非洲和亚洲地区的一党制，通常是以拥有支配地位的克里斯玛型领袖为中心建立起来的，其意识形态认同也源于领袖的思想观念。加纳人民大会党主席（CPP）恩克鲁玛（Kwame Nkrumah）在 1966 年倒台前，常被认为属于此类领导人，其他的例子还有坦桑尼亚的尼雷尔（Julius Nyerere）和津巴布韦的穆加贝（Robert Mugabe）。一般来讲，这些政党的组织化程度较低（与共产主义一党国家的有严格纪律的政党非常不同），最多在决策过程中扮演一些次要角色。不过，它们的垄断地位却有助于确立威权主义统治，有造成贪污腐败的危险。

两党制

两党制是一种两强控制的体制，两个处于支配地位的政党拥有大致等同的执政机会。其典型形式具有以下三个标准：

- 尽管可能有多个小党存在，但只有两个党

足以凭选举和议会实力，获取赢得执政权的现实机会。

●较大的政党能够单独执政（一般以议会多数为基础）；其他党处于反对党地位。

●两大党轮流掌权；双方皆有当选可能，在野的一方则充当“准备中的政府”（government in the wings）。

英国和美国是人们最常提起的两党制国家，当然还有加拿大、澳大利亚和新西兰等国。不过，典型的两党政治的例子却并不多见。例如，英国常被认为是典型的两党制，但它也只是在特定的历史时期才符合三个界定标准，即便在战后初期显然属于工党-保守党两党制的一段时期（自 1945-70 年政权四度轮替），中间也经历了保守党连续 13 年执政的阶段（1951-64），这期间工党能否当选让人大受怀疑。再有，虽然英国下院一直由大党控制，但 1974 年以来该国是否存在两党制更让人怀疑。这一点可从工党和保守党两党总支持率的下降窥知（从 1950 年代初的 95%降到 1974 年后多年的 75%以下），并且 1979 年后两大党又各执政多年，轮替周期延长[304]。

即便在美国，似无争议的两党制（共和党和民主党瓜分了参众两院的所有议席）也可能受到怀疑。一方面，总统制容许一党掌握白宫（总统），而另一党控制国会山（国会）的情况出现，1984 年以来即有如此形势发生，这意

味着不太可能明确地做出执政和在野的划分。另一方面，“第三党”候选人的重要性有时也不可低估。佩罗（Ross Perot）在 1992 年的总统大选中获得 16%的选票，不仅凸显了共和党和民主党的衰落，而且可能也是克林顿胜出的关键因素。

人们曾认为两党政治是协调回应性与秩序、代议制与有效政府的最稳妥途径。它的主要优势在于，它使政党政府 [305] 的制度成为可能，而这种制度据认为具有稳定性、选择性和问责性的特征。在竞争性的纲领和政府之间，两党制给选民提供了简单明确的选择。选民可支持某一方，知道它若赢得选举，就有能力兑现其竞选时的纲领承诺，而无需与联合伙伴谈判或妥协。这有时也被认为是多数当选制的引人之处，它使大党能够赢得高于得票率的席次率。两党制能够在执政党和在野党残酷竞争的基础上造就强大和责任政府，它也因此备受赞许。在此制度下，虽然执政党能够进行治理，但它永远不可懈怠或自满，因为反对党一直在觊觎上台的机会。此外，由于权力角逐者需要争取中间选民的“游移”票源，两党制也往往会产生温和的氛围。1950 和 1960 年代英国盛行的所谓社会民主共识，正反映了这一情况。

然而，1970 年代以来，两党政治和一党执政却未受到如此好评。两党制没有造就温和的氛围，却表现出了间歇性的对手政治倾向（如英

国）。这反映在意识形态极化，以及强调冲突与争论而不是共识与妥协方面。1980 年代初英国出现了“撒切尔化”的保守党右移和激进化的工党左移的现象，尽管很快形成了新的“后撒切尔”共识，但意识形态两极化倾向当时确实存在。人们常从政党支持的阶级角度（政党冲突被认为最终是阶级斗争的反映）来认识敌对性的两党制，或者认定它是政党民主化的产物，和意识形态坚定的基层激进分子影响的结果。

两党存在的更深层次问题在于，两个旗鼓相当的政党为了赢得选票，竞相提出超过对方的选举承诺，会造成公共支出的急剧增加并刺激通货膨胀。由于政党是在根本无能力兑现的竞选纲领基础上掌权的，这无异于就是不负责任的政党政府。两党制的最后一个缺陷，是它显然限制了选举和意识形态方面的选择范围。在党徒解盟和阶级团结的时代，从仅有的两个执政纲领中进行选择或许已经足够，但在个人主义高涨和社会多样性的时代，这已变得相当不够了。

一党独大制

尽管一党独大制和一党制有时表现出类似特征，但两者不应发生混淆。由于存在几个政党在定期的普遍选举中角逐权力的情况，一党独

大制具有竞争性，不过它处在长期掌权的某一政党支配下。这种界定貌似简洁明了，但却产生了一些问题，尤其是一个党执政“多久”才算是“独大型”政党这样的问题。日本通常被看作一党独大制的典型。自民党到 1993 年下台前，曾连续执政 38 年，其间仅 1976、1979 和 1983 年没有获得国会的总体多数议席。自民党长期优势地位的基础是日本的“经济奇迹”。这还反映出，自民党强调责任和义务的新儒家信条在依旧传统的日本乡村仍有强大吸引力，而且该党也与企业精英的联系也相当稳固。虽然自民党现在仍是日本最大党，但它也愈来愈需要同其他党合作才能组成政府。

印度国大党自该国 1947 年独立起，连续 30 年稳居台上。从英迪拉·甘地（Indiri Gandhi）实行的“紧急状态”（1975-77）结束，到 1989 年间，国大党也仅有三年时间在野。1993 年南非种族隔离政策废除以来，非洲人国民大会也类似独大型政党，其地位是基于它在反白人统治的长期斗争中发挥的杰出作用。欧洲一党独大型政党的最佳例子是瑞典社会民主工党（SAP），该党在 1951 到 1993 年除了两年中断外，一直在台上（或者单独执政，或者是联合政府中的主要政党）；还有意大利的基督教民主党，它主导了战后前 52 届政府的每一次组建，直至 1992-94 年不断受到腐败的指控，该党才黯然下野。

一党独大制最突出的特点，是政治的焦点从政党间竞争转向了独大政党内部的派别冲突。以意大利基督教民主党为例，它只是意大利社会中特权团体和利益的联合，扮演着各色派别的经纪人角色。其中势力最大的团体是天主教会（通过天主教行动党施加影响）、农业团体和工业利益集团，每一团体都能培养投票忠诚，并影响基督教民主党议员。

在日本的政治运作过程中，派系还是一种整合机制。由于各种次级团体是围绕党内新秀或强势个人联合[306]而成，所以自民党内部的权力争斗不断。这种派系关系也延伸到了地方，因为派系领袖有能力向其追随者提供恩惠，而在国会，派系领袖则可以通过分配政府和党内高级职位来维持其派系。尽管在一个小党边缘化的体制内，大党内部的暗斗可视为保障辩论和讨论的途径，但是日本的派系政治倾向于围绕个人差异展开，而不是以政策或意识形态的分歧为基础。这方面的例子有 1970 和 1980 年代福田派和田中派之间的冲突，两个主要人物离开政坛多年之后仍纠葛不断。

其他竞争性政党制度都有其支持者（至少是辩护者），却很少有人想为一党独大制辩护。除了稳定性和可预测性的趋向之外，该制度一般认为是一种不良和不健康的现象。首先，它往往会侵蚀国家和执政党之间在宪法上的重要区别。当政府不再更迭，国家官员和制度努力

适应独大政党的意识形态和政治立场时，一个危险的政治化过程就不知不觉地发生了。例如，自民党籍的国会议员有四分之一出身文官，这便造成了那种仅在一党制下存在的党国网络。

其次，长时间执政将造成独大型政党的自满、自大甚至腐败。如意大利和日本的政治生活经常被丑闻案打乱，往往牵涉到财政的贪污问题。事实上，1990 年代日本自民党和意大利基督教民主党的衰败，同这类问题很大关系。当政党不再“担心票箱”时，它们就可能变得没有回应性和意识形态僵化。如英国保守党 1979 年后的长期执政，似乎使其无法摆脱撒切尔主义的传统，尤其是不能抛弃其欧洲怀疑主义 [307] ，或无法怀疑市场教条。

第三，一党独大体制中反对党势力弱小且难以发挥有效作用。如果批评和抗议来自那些从来都不被认为是真正权力对手的党派，则它们就很容易被置之不理。最后，“永久性”执政党的存在会侵蚀民主精神，使选民害怕变革，而支持“自然的”执政党。如此以来，一党独大制在心理上便长存不倒。真正的民主政治文化会有理由要求民众对所有党派持健康的不信任态度，最重要的是希望罢黜已经失败的政府。

多党制

多党制的特征是存在两个以上相互竞争的政党，减少了一党执政的机会，而增加了联合政府的可能。但我们也很难根据主要政党的数目来界定多党制，因为这种制度在运作中，有时将小党纳入联合政府中，而专门将大党排除于政府之外。这种情况发生在 1950 年代的法国共产党，以及所有时期的意大利共产党身上。如果组成联合政府的可能性是多党制的指数的话，那么这种分类还包含着一些次类型。

例如，在 1990 年代之前，德国似乎是一种“两个半党”体制，基督教民主党和社会民主党的选举实力大致等同于英国的保守党和工党，但两者在附带名额当选制下，都不得不同较小的自由民主党（Free Democratic Party）组成联合政府。意大利的多党制在传统上也容纳了许多相对较小的党派，因而即便是基督教民主党也很少获得 40%以上的选票。萨托利（Sartori，1976）区别了两种类型的多党制，他称之为温和的（moderate）与极化（polarized）的多元主义制度。在此分类中，温和多元主义存在于比利时、荷兰和挪威等国，这些国家主要政党的意识形态差异不大，并且普遍有组建联合政府和采取中间路线的倾向。另一方面，在极化的多元主义中，较为鲜明的意识形态差异使各政党分道扬镳，其中有些政党站在了反体制立场上。法国、意大利和

西班牙的共产党在 1990 年代前拥有强大的选举实力，意大利社会运动（Movimento Sociale Italiano，MSI，1995 年又改头换面为“后法西斯主义”的国家联盟[Alleanza Nazionale]也颇具影响，这证明了“极化多元主义”的存在。

多党制的优点是，它在政府内部促成了制约和平衡机制，显示出了利于辩论、和解和妥协的倾向。联合政府形成的过程及其维系的动力确保政府具有广泛的回应性，使之无法不去考虑各种竞争性观点和利益。因此，德国自由民主党对保守主义的基督教民主联盟和社会主义的社会民主党，具有着缓和与节制的作用。在社会民主党和绿党组成联合政府的州，绿党的出现促使环境保护议题提上政治日程。与此类似，瑞典的多党制造成联合政府更为频繁的出现，推动社会民主工党形成广泛的福利共识，推行一种与企业利益并行不悖的温和政策。因此，信仰政治和意识形态的激进主义，如 1980 和 1990 年代英国的撒切尔主义，在多党制下是相当不可思议的事情。

对多党制最主要的批评，是组建联合政府具有许多隐患和困难。在没有一个党强大到足以单独执政的情况下，选举后的谈判与交易需要数个星期（如以色列和意大利），有时甚至几个月才能结束。更为严重的是，联合政府分裂且不稳定，陷入内部纷争而无暇顾及政府的任务。意大利往往被认为是这种例子的典型，

1945 年后每届政府平均在任仅有十个月的时间。不过，若认为联合政府总是不稳，却也不正确，如德国和瑞典的联合政府就较为稳定而且高效。实际上，从在某些方面来看，意大利的情况较为特殊，除了多党制的影响外，该国的政治文化与政党制度的意识形态色彩也是重要原因。

最后一个问题是，多党制的自我节制和妥协的趋向，或许意味着它受到政治中间路线的主导，以至于无法提供明确的意识形态选择。联合政治自然地倾向于谈判与和解，寻求共同基础，而不是执念于信仰和政治原则。人们会批评这一谈判过程具有内在腐败性，因为它促使政党为获得权力而摈弃政策和原则。它还会造成中间政党和中间利益的过度代表（over-representation），特别是中间派小党是较大的保守主义和社会主义政党唯一可接受的搭档时（如德国的情况），更是如此。准确地讲，这有时被认为是比例代表制的缺陷，它保证政党在议会中的席次与其得票率一致，易产生多党政治和联合政府。

12．3 政党衰落了吗？

对政党的批评当然没有什么新奇，事实上政党在出现之时就往往受到强烈怀疑和不信任。例如，与美国其他“开国元勋”一样，杰斐逊[308]对政党和派别进行了猛烈批判，认为它们会助长冲突并破坏基本的社会团结。认为存在不可分割的公共或国家利益的观点，在现代被一党制用来为其镇压反对党做辩护的理由，军事统治者也以之解释它对所有政党的压制。约翰·密尔等自由主义者则进一步担心，政党作为集体性组织必然会压制思想自由和个人良心。不过，现代时期人们之所以对政党感到忧虑，是因为有迹象表明，政党作为代表的中介及政府和人民之间的有效联系，已经衰落了。

政党党员人数和党派忠诚度的（反映于党徒解盟现象中）下降显示出了“政党政治的危机”。例如，英国各党党员人数在 1950 年代初达到顶点，但到现在工党党员大约减少了三分之二，保守党也失去了超过半数的党徒。党员年龄的大幅上升也同样说明问题，保守党党员的平均年龄 1998 年达到了 63 岁。执政党所获支持度的大幅摆动加剧了这种担心。这方面引人关注的例子有，

1993 年法国社会党的议席从 283 个猛降到 70 个，同年加拿大进步保守党议席仅剩下两席，几乎全军覆没。投票人数的下降也说明了政党动员选民支持能力的衰落。例如，英国 2001 年大选中的投票率从上届的 78%（本身就

是战后最低的）降到了 59%。除了这些变化外，还有证据显示，以厌恶传统权力中心、反对现有执政党为特征的政治运动和组织开始出现，人们称之为“反政治”（antipolitics）。这反映在新政治运动的兴起上，其主要吸引力在于它们尚未因掌权而留下污点，比较好的例证有：独立候选人佩罗在 1992 年美国大选中，获得 19%的选票支持，1994 年意大利媒体巨头贝鲁斯克尼（Berlesconi, S.）新建的意大利力量党（Forza Italia）也戏剧性地赢得大选。妇女运动、和平运动以及环保运动等新社会运动的兴起，属于同一种现象。甚至当此类运动通过政党组织表达自身观点时（如绿党），也要披上“反政党政党”[309] 的面纱。

如何解释政党的衰落呢？政党所遭受到的问题之一，是它们实际上的、或人们所认知的寡头特性。政党被看作官僚化政治机器，基层党员要么冷漠消极，要么就是完成一些枯燥的日常任务（如出席会议、参加委员会等等）。以单一议题为基础的抗议团体（single –issue protest group）则与此不同，它们在吸引会员和支持（特别是年轻人）方面更为成功，部分原因在于它们的组织更为松散并以地方为基础，或高度重视参与和行动路线。政党与政府和职业政治人物的联系也进一步损害了它的公共形象。作为政治的“圈内人”，政党受到权力、野心和腐败（都与高级职位有关）的不良

影响。换句话说，政党并不被认为是“人民”的（of the people）；它们更多地执迷于政治的勾心斗角和权力争夺，因而与普通人的关切渐行渐远了。

另外一种对政党衰落的解释是，由于复杂的现代社会愈来愈难以治理，政党一方面为掌权而宣称自己有能力解决问题并改善社会状况，但一旦上台却无所作为，因此人们对政党希望破灭并持悲观怀疑态度。这显示出任何执政党面临的困难都在不断增大，利益团体的权力扩张以及日益全球化的经济使其焦头烂额。最后一种解释认为，原先促成政党出现的社会认同和传统忠诚本身开始减弱，这也会造成政党的衰落。这当然可从与后福特主义现象有关的阶级政治衰落中看出端倪。此外，随着社会、宗教等旧有联系的减弱，新的期望和感情议题（特别是与后物质主义[310]相关的议题）也提上了政治议程。有政治纲领的诉求广泛的政党，曾成功地表达了主要阶层选民的政策目标，而性别平等、核动力以及动物权利与污染等议题，则需要不同以往的新政治组织来表达。因此，单一议题团体和社会运动正在取代政党，成为政府与社会之间的重要联系。

总结

◆政党是为赢得执政权力的人们组织起来的团体，通常表现出某种程度的意识形态凝聚力。政党的主要分类有：干部型政党与群众型政党或后来的兼容型政党，代表型与整合型政党，宪政型（或主流）政党与革命型（或反体制）政党，以及左翼政党与右翼政党。

◆政党在政治体系内具有若干功能，包括代表机制，政治精英的培养和录用，社会目标和政府政策的制定，利益表达和聚合，选民的动员和社会化，以及政府过程和制度关系的组织。

◆政党的组织与结构对整个社会内部的权力分配有至关重要的影响。政党民主 [311] 的实现有两个途径：广泛分散党内权力，或权力集中在少数经选举产生并公开负责的党员之手。寡头倾向可能是政党组织的必然结果，也可能是因为政党团结和选举公信力的需要。

◆政党制度是政党互动和影响政治过程的关系网络。一党制中的“执政”党事实上扮演着永久政府的角色；两党制中政府权力由两大党轮流执掌；一党独大制中，某一个政党长期在台上；而在多党制中没有政党大得足以单独执政，产生联合政府体制。

◆政党制度以各种方式引导着广泛的政治过程。它影响选民选择的范围和性质，以及政府

的凝聚力和稳定。它确立了内阁和议会部门之间的关系结构，决定其偏向冲突还是共识，塑造政治文化的一般品格。

◆党员的减少和政党忠诚度的降低，以及“反政党”团体和运动的兴起显示出了政党政治的危机。这可以从人们的如下感觉得到解释：政党受到权力、野心和腐败的玷染，执政党越来越没有能力兑现其承诺而导致普遍的希望幻灭，政党政治难堪其重。政党也被认为无法表达某些与后物质主义有关的、或由后现代主义带来的期望或感受。

问题讨论

▲所有现代政党是否基本上都是兼容型政党？

▲政府在当代环境中离开政党还能够运转么？

▲政党是以何种方式，并在何种程度上促进民主的？

▲为什么政党往往受领袖支配？

▲应以哪些标准判定政党制度？

▲现代政党是如何适应阶级政治衰落及传统忠诚削弱的？

第 13 章：团体、利益和社会运动

“十人说话胜过千人沉默”

——拿破仑一世《格言》（ *Maxims* ）

组织化团体和利益在 20 世纪的影响越来越大，政治互动的模式因此发生了巨大变化。当 1950 和 1960 年代人们对“团体政治”的热情达到顶峰时，他们甚至普遍认为商业利益团体、工会和农业院外活动团体等已取代议会和政党，成为主要的政治行动者。1960 年代以来，致力于消费者保护、动物权利、性别平等和环

境保护的单一议题抗议团体不断壮大，进一步扩展了利益团体的范围。这些团体常与更大的社会运动（妇女运动、民权运动和绿色运动等等）有关系，其特征是采用了新的行动主义和运动形态，有时被称为“新政治”（new politics）。学者们围绕团体、利益与运动的性质和意义（尤其是它们对民主过程的影响）展开了大量辩论。

本章欲讨论的主要问题如下：

▲何谓利益团体？它们在形式上有哪些差异？

▲主要团体政治理论有哪些？

▲团体是促进还是阻碍民主和政府效能？

▲利益团体怎样施加影响？

▲何种因素决定了利益团体的成败？

▲为什么会出现新社会运动？它们有哪些更广泛的意义？

13．1 团体政治

利益团体和政党一样，是现代社会中政府与被统治者间的主要联系渠道之一。两者的源头在某些方面也相似，都是代议制政府之新时代的产物，体现了正在兴起的工业社会中日益复杂的分工和分群状况。关心赢得选举的政党，力图建立支持者联盟并拓展诉求范围，而利益团体则采取更为鲜明的立场，以符合所代表的人们的期望或价值。

这类团体最初较难确认。有些团体早在代议制政府出现之前就存在，如为反对奴隶贸易而在 1787 年建立的废奴协会。反谷物法联盟

（Anti-Corn Law League）是为向政府施压而专门在1839 年成立的，常被认为是后来英国利益团体的雏形。托克维尔在 1830 年代访问美国后指出，社团 [312] 已成为“强大的行动工具”。意大利爱国者马志尼 1831 年创立的青年意大利党，成为后来遍布全欧的民族主义组织的效仿对象。与此类似，1866 年成立于法国的妇女权利协会，则推动了世界范围内女性普选权运动的发展。到 19 世纪末，在多数工业社会，强大的农业与商业利益团体伴随着日益壮大的工会运动开始产生影响。当前存在的利益团体大多出现得较为晚近，主要是 1960 年代以来压力政治和抗议政治爆发的结果。这种利益团体可能是一个更广阔进程的组成部分，该过程经历了政党的衰落，越来越强调组织化团体和社会运动的动员和代表的中介作用。

团体的类型

由于团体的性质模糊不清，形态也多重多样，对其加以界定和分类是个充满危险的任务。例如，我们的关注点是团体呢还是利益 [313] 呢？换句话说，我们是将团体认定为具有一定凝聚力和组织性的社团，还是只拥有共同利益但对此缺乏意识的群体呢？同样，利益团体是只关注自我的物质利益，还是同时追求更

广泛的利益或公共的目标呢？利益团体和政府的关系也是个难题。利益团体是能从外部影响政府的自主性实体，还是运行于政府内并通过政府活动，甚至可能是政府机构自身的一部分呢？

活跃于该领域的政治学家们没有公认的术语，这也加剧了混乱的状况。比如，美国等地的人们用“利益团体”描述所有组织化团体，但在英国则往往指促进或捍卫其成员利益的那些团体。因此英国人偏向使用“压力团体”（压力集团，pressure group）一词，“利益团体”则一般用来指更广义分类中的次级类型。

尽管如此，我们仍可对团体做出如下分类：

- 社群型团体（communal groups）
- 机构型团体（institutional groups）
- 社团型团体（associational groups）

社群型团体

社群型团体的首要特征是它内嵌于社会结构当中，成员据出身而定，而非经刷选而出。家庭、部族、种姓和族群等即属于此类团体。与成员可以选择是否加入、拥有正式结构和组织的一般利益团体不同，社群型团体建立在共同传承以及传统的纽带和忠诚基础上。这类团体在发展中国家的政治生活中仍然扮演重要角色。例如在非洲，族群、部族和亲缘联系经常

是利益表达的最重要基础。社群型团体在发达工业化国家依然存在并发挥影响，例如族群民族主义在意大利和爱尔兰等国再次出现，天主教团体的势力仍然不小。

机构型团体

机构型团体是那种属于政府机构的一部分、试图在此机构内部并通过这一机构发挥影响的团体。它们与利益团体的区别在于自身没有一点自主性或独立性。官僚机构和军队是最明显的机构型团体的例子，并且通常内部都有若干互相竞争的利益。以压制自主性团体或运动的威权或极权国家为例，机构型团体之间的对立可能会成为主要的利益表达形式。例如，苏联高度集权的斯大林主义体制，在很大程度上处在根深蒂固的官僚和经济（尤其是重工业）利益的驾驭之下。希特勒统治下的德国（1933-45）也与此类似，纳粹头子在无休止的权力追求中建立了庞大松散的帝国，其整齐划一的一统特征之下掩盖的是官僚之间的明争暗斗。

机构型团体不只在非民主国家才有影响。有人甚至认为民主体制的部会机关中也形成了官僚精英和既得利益者，他们实际上主导了政策过程，对民选官员和政府具有制约作用（有人认为能对其发号施令）。这种团体当然也会与

传统利益团体结盟，如人所共知的“军产复合体”（military-industrial complex）。官僚、军队以及存在其间并通过其发挥影响的利益团体的重要性，将在第17和18章讨论。

社团型团体

社团型团体由追求共同但有限目标的人们组成的团体，人们行动自愿，具有共同的利益、期望和态度。因此，最明显的社团型团体就是人们通常认为的利益或压力团体。但这种团体有时会和社群型团体相混淆。比如，当阶级的忠诚度很高并具有社会连带性时，工会等社团型团体的成员身份更多的是社会认同的体现，而不是实现特定目标的行动工具。虽然社团型团体在发展中国家越来越重要，但人们通常认为它们是工业社会的特色。工业化既造成了社会分化（表现为复杂的竞争利益网络），也（至少在资本主义环境中）促使自利和个人化的行为模式取代了原先由习俗和传统所塑造的行为模式。当这种团体的主要功能是与政府和其他公共机构打交道时，我们便通常称之为利益团体[314]。

利益团体的形态和规模多种多样。它们关注的议题和目标非常之多，所用策略从为公共机构提供服务、协助实施政府计划，到组织公民

不服从和民众抗议运动等等不一而足。但反宪法和准军事团体不在此列。黑色美洲豹（Black Panthers）和爱尔兰共和军（IRA）等团体不能归入利益团体的范畴，因为它们企图从根本上重构政治体系，而不只是影响它，其行动策略是恐怖主义 [315] 和直接行动 [316] ，而非压力政治。我们必须尝试确认出不同的团体类型，赋予貌似无形的利益团体世界以一定的结构。两种最常见的分类如下：

- 阶层性团体（sectional group）和公益性团体（promotional group）
- 圈内团体和圈外团体

阶层性团体（有时称为保护型团体或功能型团体）是为增进或保护成员利益（通常是物质方面）而存在的团体。该类型团体主要有工会、企业社团、商会和专业团体。其“阶层性“在于它们代表某一社会阶层，如工人、雇主、消费者、族群或宗教团体等等。但严格地讲，只有涉足物品和服务生产、分配和交换的团体方可被看作“功能性”团体。在美国，阶层性团体经常被归入“私人利益团体”，以强调它主要关心成员状况的改善和福祉，而非社会普遍利益。

相较之下，公益性团体是为促进共同价值、理想或原则而成立的团体。这样的团体运动为数众多，包括主张和反对脱胎的院外游说团体，赞成公民自由或反对色情暴力电视节目的

运动，以及抗议污染和虐待动物或者捍卫传统或宗教价值的活动等等。在美国，人们称此类团体为“公共利益团体”，以强调它们是在促进集体性而非选择性的利益。因此，这种团体是从它们以帮助其他群体而非自身成员为目标的角度界定的。例如，“保护鲸鱼组织”是希望保护所有鲸鱼，而不只保护某一只鲸鱼。当然有些组织既有阶层性又有促进一般利益的特征。（美国）全国有色人种协进会（NAACP）除致力于保护美国黑人的阶层利益外（反对种族歧视，增加就业机会），还关注社会正义与种族和谐的目标。

另一种分类是根据团体相较于政府的地位及其采用的施压策略而定。圈内团体利用日常咨询和在政府机关中的代表，享有特权性且往往制度化的进入政府的管道。阶层性团体和圈内团体在许多情况下存在重叠之处。这反映出，如若政府忽视企业团体和工会等主要经济利益团体的看法，后者有能力进行强有力的制裁。有些团体拥有专业知识和信息，能帮助制定切实可行的政策，政府也愿意咨询它们的建议。然而，圈内者的地位并不总是优势，因为这种地位只会赋予那些和政府目标一致的团体，而且这些团体必须有能力保证其成员遵守已议妥的决定。

另一方面，圈外团体则不是政府咨询的对象，或者偶有咨询但通常层次不高。在许多情

况下，圈外者地位显示出某种脆弱性，这种团体由于缺少进入政府的正式管道，被迫提出公开诉求，以期间接影响政策过程。出人意料的是，利益团体的公共形象经常与其政治影响力成反比。保护环境和动物权利等领域的激进抗议团体除了处于决策圈之外别无他择。不仅它们的目标同政府施政的优先顺序不合拍，而且正是由于它们和政府没有密切联系而保持清白之身，才吸引参加者和支持者。从这种意义上讲，团体可选择继续处于圈子之外，保存意识形态的纯净和独立性，也可维护其分权化的权力结构。

团体政治的模式

某些论者相信，团体政治之所以有不同样式和意义，完全是由于各个政治体系的独特因素所致。因此，团体的角色反映了特定的政治文化、政党制度以及制度安排组合等因素。这意味着我们不能就团体的政治性质得出一般性结论。另一方面，人们对团体政治的理解，也时常受到有关政治过程性质和社会权力分配之假定的影响。这些假定和第 5 章所讨论的对立性国家理论密切相关。影响最大的利益团体政治模式有：

- 多元主义

- 法团主义
- 新右派

多元主义模式

多元主义理论对团体政治的描述最为正面，它强调团体能使个人免于政府侵害并提升民主的回应性。多元主义的核心思想是认定政治权力是碎片化且广泛分布的。决定经复杂的讨价还价和互动过程做出，从而保证众多团体的观点和利益能够纳入其内。本特利的《政府过程》（*The Process of Government*，Arthur Bentley, 1908）一书，是多元主义“团体理论”的最早和最有影响的尝试之一。本特利强调组织化团体乃政治过程的基石，此观点简明地归结为他的一句名言：“充分叙述了团体，也就叙述了一切”。杜鲁门的《政府过程》（*The Governmental Process*，David Truman, 1951）通常被认为延续了这一传统，虽然其结论更为局限于美国的政治过程。

1950 和 1960 年代行为主义的发展，强化了团体是利益表达和聚合之机构的观点。例如，系统分析将利益团体形容为“守门人”，把对政府的诸多需求过滤为可控制管理的要求。与此同时，达尔 [317] （Robert Dahl, 1961）和波尔斯比（Belson Polsby, 1963）等人的社区权力研究，则称找到了多元主义理论的经验支持，

认为单一的地方精英不能支配社区的决策过程。

从多元主义的视角来看，团体政治是民主过程的基本要素。在 1960 年代，如下观点的确变得相当普遍：多元民主已取代传统的选举民主的观点，因为团体和组织化利益已取代政党，成为政府与被统治者之间的首要联系。该理论的核心假定是，所有团体和利益都有组织和接近政府的可能；就领导人能够广泛表达成员的利益或价值而言，这些团体存在内部回应性；团体的政治影响大致与其规模和所获支持的强度相符。证实该假定的一个方法是找出如下证据：政治权力碎片化，任何团体或利益在任何时期都不能获得支配地位。如达尔所言，“人民当中的所有积极与合法的团体，在决策过程的某些关键阶段，都能使自己的声音为人所知”（1956:145）。加尔布雷斯在其早期作品中，提出了另外一种“抵消权力”（countervailing power）的思想，认为竞争性团体中会自然出现动态平衡，如企业的成功会促使其反对者（如劳工和消费者）组织起来群起对抗之。因此，团体政治的特征是权力大致平衡。

对团体政治高度乐观的态度受到精英主义者和马克思主义者的严厉批评。精英主义者挑战了多元主义的经验观点，认为它只看到了权力能影响决策的一面。与认定权力广泛且均匀分

配的看法不同，精英理论家注意到了“权力精英”的存在，他们包括企业巨子、政治领导人和军界高官（Mills，1956）。马克思主义者则在传统上强调政治权力与所有制的紧密联系，认为存在一个资本主义的“统治阶级”。对密利班德（Milband，1969）等新马克思主义者而言，这反映在企业和劳工群体之间的“不平等竞争”方面，前者享有经济资源的控制权、公共地位以及进入政府的管道，后者在这些方面无能为力。全球化的兴起又激起了此类争论，某些人因而辩称，资本流动的增加和国际自由贸易体系已使公司接管了政府（Hertz，2001）。面对这些批评，一种更为审慎或保留的多元主义——新多元主义出现了。林德布洛姆的《政治与市场》或许最为清楚表达了这一点，该书凸显了西方多头政体中企业团体享有的特权地位，同时承认这种情况使西方社会乃民主社会的说法大打折扣。

法团主义模式

团体政治的法团主义模式与多元主义模式的区别在于，它试图找出发达工业社会中团体与国家间所形成密切联系的意涵。法团主义 [318] 是一种社会理论，强调某些团体在与国家的关系上享有特权地位，从而能够影响公共政策的制定与实施。有些论者认为法团主义是特定历

史和政治环境下国家专有的现象，因而将其与奥地利、瑞士及荷兰等国（某种程度上还有德国和日本）联系起来，这些国家的政府习惯于实施某种经济管理。

也有论者认为，法团主义是源于经济和社会发展所隐含趋向的普遍现象，他们相信所有发达工业化国家都明显地存在某种形式的法团主义。即便通常被认为是多元民主样板的美国，也授予管制机构某些准立法权（quasi-legislative power），推动了政府和主要利益团体间正式关系的发展。根据此观点，法团主义趋向只是反映了团体和政府之间的共生关系。团体之所以追求“圈内者”的地位，是因为它这样能进入政策制定过程，从而更好地保护成员利益。另一方面，政府也需要团体，因为它们是知识和信息的双重来源，而且政府政策想切实推动，主要利益团体的配合也必不可少。在日益分化和复杂的工业化社会中，咨询和协商的需求不断增长，结果是有助于满足这些需求的制度机制出现（或许必然如此）。

先进资本主义国家出现法团主义趋向（在1960 和 1970 年代最为明显），使人们颇为担心利益团体的角色和权力。首先，法团主义大幅压缩了拥有进入政府管道的团体的数量和范围。法团主义总是给那些经济或功能性团体以特权，它造成了一种三边主义 [319] [320] ，将国家、企业和工会拧在了一处；而将消费者或公

益性团体晾在一边，制度化的管道可能仅限于给那些作为多个组织和团体代言人的所谓“顶级”社团。奥地利的商业协会（Chamber of Commerce）和工会联盟（Trade Union Federation）、英国的英国工业联合会（CBI）、工会联盟（TUC）以及美国的美国劳工联合会-产业联合会（AFL-CIO，简称劳联-产联）均属此类社团。第二个问题是，法团主义不同于多元主义模式，它认为利益团体具有等级秩序，处于无须受成员问责负责的领导人支配之下。的确，人们有时认为团体领导人拥有进入政府的特权管道的代价，是愿意引导本团体成员配合政府行动。依此观点，“协商式政府”（government by consultation）不过是骗人的把戏，掩盖了法团主义乃社会控制机制的真相。第三，人们已对法团主义威胁代议民主表示关注。多元主义认定团体政治补充了代议过程，而法团主义则造就了一个令人恐惧的幽灵，使决定难受民主的控制，而是通过规避公众监督的交易过程做出。最后，法团主义也涉及到了政府“超载”问题，政府会为协商团体所左右，无法拒绝他们的要求。新右派对此有最系统的批判。

新右派模式

新右派对利益团体的反感排斥，在意识形态

上来自属于新自由主义经济学核心的个人主义观念。一切社会团体和集体组织都因此受到怀疑。新右派喜欢受自立和企业家精神驱动的市场经济，即鲜明地反映了这种态度。不过，新右派尤为关注法团主义与公共支出增加之间据说存在的联系，以及与此相连的政府过度膨胀问题。新右派的反法团主义立场受到公共选择理论 [321] ，尤其是奥尔森所著的《集体行动的逻辑：公共物品与团体理论》（ *The logic of Collective Action: Public Goodsand the Theory of Groups* , Mancur Olson, 1968 ）一书的影响。奥尔森认为，人们加入某一利益团体仅仅是为了获取“公共物品”——即在某种程度上不可分割的物品，对其提供无所贡献的个人无法被排除在享用者之外。

提高工资就属于公共物品，因为非工会会员，或者未选择参加要求提高工资罢工的工人，能与工会会员和参与罢工的工人从中获得同等好处。这给个人提供了“搭便车”的机会，使之无须付出团体成员必须担负的各种成本而可坐享其成。该分析之所以重要，是因为它表明，存在共同利益并不能保证会形成一个促进或保护这种利益的组织。因此，多元主义认为所有团体都拥有某种政治发言权的假定是非常值得怀疑的。奥尔森同时还指出，团体政治经常会以牺牲较大团体利益而照顾小团体。成员数量越大就会愈加鼓励搭便车行为，因为每个

人都会以为，没有他们的参与，团体的效能也不会有什么损害。

奥尔森在后来所著的《国家的兴衰》（*The Rise and Decline of Nations*，1982）一书中进一步深化了上述分析，深刻批判了利益团体的活动，认为它们是某些国家经济繁荣或失败的主要决定因素。例如，英国和澳大利亚都被认为深受“制度僵化”（institutional sclerosis）之苦，原因在于出现了某种强大的利益团体网络，它通常受控于狭隘的阶层利益联盟（包括工会企业组织和职业社团）。强大且组织完善的利益团体同经济增长和国家繁荣成反向关系的启示，深刻影响了新右派的政策及其优先顺序。最明显的证明是在1980年代，美国总统里根和英国首相撒切尔采取强烈反法团主义的举措，美国试图削弱管制机构，以解除经济控制，英国则先将全国经济发展委员会（NEDC或Neddy）等法团机构边缘化，后彻底废除，并坚决打击工会势力。

团体政治的样式

利益团体有多重要？人们已普遍接受利益团体的活动与经济和社会发展密切关

联的说法。农业或传统社会往往处于少数利益团体的支配之下，而发达工业社会的情况则

较为复杂和高度分化，因而利益团体在国家与较为裂片化的社会之间具有核心的调停功能，特别是在教育普及促进政治觉醒和组织技能的情况下更是如此。以苏联为例，到 1970 年代，尽管形式上的政治磐石统治仍然维系，但大多数论者已认为那里存在一种所谓“制度性多元主义”（institutional pluralism）。组织化利益的作用和意涵，因体系、国家和时间的不同而有所差异。决定团体影响力的主要因素如下：

- 政治文化
- 制度结构
- 政党制度性质
- 公共政策的性质和方式政治文化因两个原因而至关重要。其一，它决定利益团体是

被视为合法还是不合法的行为者，决定其组成和影响是被容许和鼓励还是禁止和遏制。其二，它影响人们组成或参加利益团体、或涉足团体政治的意愿。极端情况下政权可采行一元论 [322] ，压制所有的自愿结社行动，以保障单一的、不可挑战的国家权力中心。这样的情况通常发生在军事政权和一党国家。尽管当代和历史上没有任何国家能够成功地消除所有形式的团体或派别活动，但一元政权却至少能迫使团体活动转到地下，或确保它们通过党国机器来表达意愿，使之与政权的政治和意识形态目标并行不悖。

另一方面，多元主义政体不仅容许团体政

治，而且还加以鼓励，甚至在某些情况还需要它的存在。团体会被要求参与政策制定，或成为公共或半官方机构的代表。例如，美国团体活动水平普遍较高的原因之一，是该国的政治文化承认私人团体有权让自己的声音为人所知。宪法中对言论、出版和集会自由的保障将此奉为圭臬。在日本，公共领域和私人领域的模糊不清，造就了一种政府和企业关系密切被视为当然的政治文化，民主政治时期同前民主政治时期情形类似。

相较之下，组织化利益在某些欧洲国家则被置以怀疑眼光。法国传统上的情况就是如此，在雅各宾意识形态影响下，团体被认为损害了人民的公意，挑战了国家的力量和团结。例如，在其影响甚盛的 1970 年代，只有 24%的法国工人加入工会，到 1989 年甚至降低到13%。而法国的政治文化还包含着采取直接行动的传统，如在 1968 年的政治骚乱中，法国农民设置路障甚至拦截卡车，学生和工运主义者则发动了起义。

政府的制度结构确立了进入政策过程的路口，从利益团体活动的角度来看，这种结构的意义显而易见。统一和集权化的政治体系——如英国，倾向于压缩团体政治的范围，使之集中于政府的行政部门。尽管这并未使团体居于边缘地位，但深受重视的却是“圈内者”的身份，增加了当下政府抗拒团体压力的能力。

1980 年代，英国在撒切尔领导下降低法团组织的地位、并使工会淡出政治舞台的措施，就是最明显的例证。在法国，利益团体的活动也同样集中于与政府的直接协商方面， 1958 年强化总统权力并削弱国民议会力量的第五共和以来更是如此。

另一方面，美国政府则是分裂和分权的。这反映了两院制、权力分立、联邦制和司法审查制度对该国政治体系的影响。该体系提供给利益团体的进入管道相当广泛，使它自己特别易受团体压力的影响。例如，利益团体知道，它们在国会争斗中失败了，仍可在州或地方层级再辟战场。虽然这无疑会刺激团体的成立并扩大有影响的团体的数目，但也可能会自拆台脚，因为团体活动最终会抵消彼此的力量。因而组织化利益只是充当“否决性团体”（veto groups）而已。政党和利益团体的关系一直比较复杂。它们在某种意义上显然是敌手。政党通常试图在一般意识形态目标基础上凝聚利益并制定政治方案，而利益团体则关注较为狭隘和具体的议题和目标。不过，利益团体也试图影响政党并通过它来发挥影响，在某些情况下甚至组成政党，企图获得直接接近权力的渠道。许多社会主义政党，如英国工党，实际上就是工会所建，双方的制度和财务联系虽已减弱，但仍延续至今。

利益团体政治的样式也受到政党制度的影

响。一党独大制很自然地倾向于限制团体政治的范围，使之集中于执政党。因此，在意大利和日本，主要工业和商业利益团体，试图通过执政的基督教民主党和自民党来来施压，而该过程又加深了这些政党内部的派别倾向。另一方面，多党制则是利益团体活动的沃土，因为它拓宽了这些团体进入权力过程的渠道范围。利益团体的立法影响大概在美国那样的政党制度下最大，那里的政党在组织和纪律方面的力量都非常弱。如在 1970 年代后期，虽然民主党在参众两院均居拥有多数席位，但商业利益团体仍能有效阻止卡特总统的能源计划在国会通过。

最后，团体活动水平的波动与公共政策的变化有关，尤其与国家干预经济和社会生活的程度有关。一般来讲，干预主义与法团主义相生相伴，尽管其中孰为因孰为果尚存争论。是干预主义　政策迫使政府与组织化利益结成紧密关系，以期获得信息、建议与合作呢？还是团体利用进入政府的渠道，为其成员争取补贴、支持以及其他利益呢？不管答案怎样，可以确定的是，在推行社会民主政策的西方国家中，使组织化利益（特别是功能性利益）融入公共生活的整合过程进行得最彻底。

瑞典是这方面最典型的例子。利益团体在该国政治舞台的每一个层次都是不可或缺的组成部分。工会和社会民主工党存在着密切联系

（如果不是制度性联系的话）。议会立法过程与同受影响利益团体的广泛协商相适应，官方认可瑞典工会联盟和雇主联盟等“顶级”社团为“社会伙伴”（social partners）。奥地利议院系统中也形成了类似的法团代表模式，为商业、农业和劳工等主要利益提供了法定代表权。在德国，德国雇主协会联盟、德国工业联盟以及德国工会联盟等主要经济团体，也相当程度地涉足了政策制定过程，人们因此该体制描绘成为“多头精英主义”（polyarchic elitism）体制。

焦点论述

利益团体：反对和支持的观点

支持利益团体的观点如下：

●它们表达和提出了政党所忽视的利益和看法，提供了选举间歇期影响政府的途径，从而加强了代表性。

●它们促进了辩论与讨论，从而培养出了更有见识和知识的选民，提高了公共政策质量。

●它们拓展了政治参与的空间，提供了传统政党政治之外的另一个选择，同时还给了基层行动主义活动的机会。

●它们保证了国家受到充满活动和健康的市民社会的制衡，从而制约了政府权力，并在此过程中维护了自由。

●它们提供了政府和人民之间的交往渠道，

使输出和输入相一致，从而有助于维系政治稳定。

反对利益团体的观点如下：

●它们提高了富人、特权者以及那些能够接近财政、教育、组织和其他资源者的发言权，从而加剧了政治不平等。

●它们引起社会和政治的分裂，因为它们关注特殊的而不是公共的利益，促进少数利益而忽视社会整体利益。

●它们行使的是不合法的权力，因为其领导人不同于政治人物，不对公众负责，其影响也避开了代议程序。

●它们通过根本不受公众监督的谈判和交易施加影响，因而使政策过程封闭化且更加神秘。

●它们造就了能够妨碍政府行动并使政策无法推行的大批既得利益者，因而使社会无法治理。

团体如何施加影响？

利益团体有许多手段和政治策略可资使用。的确，几乎无法想象某一团体会囿于一种策略，或只通过一个影响渠道来施加影响。团体使用的方法因若干因素而有所不同，这包括团

体关注的议题，以及该领域的政策如何形成。以英国为例，由于有关公民自由和政治权利的大多数政策都在内政部做出，诸如自由理事会（Liberty，原全国公民自由理事会，National Council for Civil Liberty）这样的团体不得不寻求“圈内者”的身份，强调自身的专业知识和政治声誉，以期发挥影响。同样，团体的性质与可利用资源也是决定团体政治策略的主要因素。这些资源包括：

●公众对团体及其目标的支持

●团体的成员数量或积极分子基础

●团体的财务实力和组织能力

●团体以某种方式干扰或扰乱政府实施制裁的能力

●团体与政党或政府机构的个人或制度性联系

与工会或消费者团体相比，企业团体更可能雇佣专业游说[323]者或发动所费不赀的公关活动，道理很简单，因为它们有这样的财力。利益团体所采用方法取决于施加影响的渠道。可利用的主要渠道有：

●官僚机构

●议会

●法院

●政党

●大众传媒

在所有国家中，利益团体的活动都倾向于集

中在政策规划过程中的主要机构——官僚机构身上。这一渠道仅向主要经济和功能性利益团体开放，如大企业、雇主协会、工会、农业和主要职业团体。以奥地利、荷兰和斯堪地纳维亚国家为例，法团机构的建立专门是为促进团体协商，往往给予“顶级”的雇主和雇工社团一定的正式代表权。更普遍的情况是，协商过程是非正式但却制度化的，通过会议和定期接触进行，但很少公开且不受公共监督。

这里最重要的关系通常是高级官僚和主要商业或产业利益团体之间的关系。商业团体在这方面的优势包括：他们在经济中具有生产者、投资者和雇佣者的重要角色，商业领袖与部长和高官有着类似社会背景和政治前途，公众普遍认为商业利益与国家利益存在一致性（“对通用汽车有益者，亦对美国有益”）。官僚退休后被私人企业高薪聘请的“旋转门”（revolving door）效应常常会巩固这种关系。

AMAKUDARI　两个因素强化了大企业对部长和官僚人员的控制，一是企业能更容易地在全球经济中重新配置其生产和投资，一是“新”公共管理的出现，使政府日益依赖私人部门投资公用事业，有时候还需要私人部门提供公共服务（Monbiot，2001）。通过议会施加影响经常称为院外游说活动，是另一重要的利益团体活动形式。它表现在专业游说人员数量的增长上，1990　年华盛顿特区登记注册者超过　11000

人。议会或立法机构在这一方面的重要性取决于两个因素：其一，它在政治体系中扮演的角色及其影响政策的程度，其二，政党制度的力量与纪律。围绕美国国会的利益团体活动，密集度居世界之冠。这反映出国会因其宪法独立性和强大委员会制度而拥有强大力量，并且分权性的政党制度能使个人代表者很容易地为团体和运动所吸收。院外游说者的影响多通过政治行动委员会（PACs）对竞选运动予以财务捐助实现。1990 年，4000 多个政治行动委员会向参众两院的候选人资助了约 15 亿美元。

议员（特别是在立法委员会任职的主要人物）和受影响团体和利益之间的制度化联系也会形成政策网络。在美国，它们成了主导多数国内决策的所谓“铁三角”中的两角（行政部门为第三者）。在英国和加拿大等国，围绕议会的游说活动不象美国那样广泛和重要，这些国家政党纪律较为严格，议会也通常受制于行政部门。但英国在 1980 年代也形成了美国式的院外游说产业，花费在专业游说活动上（通常是向议员咨询）的资金增长了三倍。此中的部分原因是英国法团主义消解的影响。不过，人们（尤其是议员）对公共生活总体水准下降越来越关注，促使负责公共生活水准的诺兰委员会（Nolan Committee）在 1995 年建立。

在那些法院不能挑战立法部门并很少制约行政部门活动的体系中，专注于司法机关的利益

团体活动效果甚微。英国和新西兰等国的情况即是如此，尽管 1980 年代和 1990 年代出现了司法能动主义（judicial activism）的普遍倾向，尤其是鼓励公民自由和环保团体通过法院抗争，但情况改观不大。但在澳大利亚和美国等成文宪法赋予法官正式司法审查权的国家，利益团体极为重视法院。美国最典型的例子，是 1954 年最高法院对布朗诉地方教育教育委员会案（BoardV.BoardofEducation）具有里程碑意义的判决，该判决拒绝承认种族隔离法的合宪性。全国有色人种协进会（NAACP）在美国法律界游说多年，试图改变人们对种族与隔离问题的态度，并对此案提供了援助。1980 和 1990 年代的反堕胎游说也同样指向了最高法院，尤其是在试图推翻 1974 年确认堕胎合宪的罗伊诉韦德（RoeV.Wade）判决中，游说活动做了很大努力。

利益团体有时也通过政党施加压力。在某些情况下，政党和团体因历史、意识形态甚至制度的联系而关系密切，我们最好将它们完全看作同一社会运动的两翼。英国工党和澳大利亚工党最初的发展就是如此，迄今依然是更广泛工人运动的一部分（但联系程度较弱了）。瑞典和挪威的中央党（Central parties）等农民政党现在仍然是农民运动的组成部分，甚至中欧的天主教民主党可看作天主教运动的一部分。但在其他一些情况下，政党和团体间的关系则

更为务实和工具化。

团体影响政党的首要手段是提供竞选经费，它们想获得的好处很明显："负担费用者取得控制权"。综观全世界，保守或右翼政党和候选人基本上都得到商业界的资金支持，而社会主义或左翼党派人士的传统支持主要来自工会。例如，2000 年乔治·W·布什的总统竞选是美国历史上花费最多的一次，经费基本上是由大公司和产业利益团体捐助的。但团体也会因某些原因而避免与政党走得太近。一者，如果"它们的"党在野，则当下政府对它们的利益恐怕不会有多少照顾；二者，公开的政党忠诚会限制它们吸引其他政党支持者的能力。因此，象英国的"避难所"（Shelter）和"儿童贫困行动组织"（Child Poverty Action Group）这样的团体，极力维护自己的超党派地位。此外，有的政党还试图与利益团体脱离关系。英国工党在 1990 年代就是为了改变自己只是工会运动傀儡的形象，而努力降低党内各级附属工会的影响力。而随着该目标的实现，工党展开了"魅力攻势"以吸引商业支持者，该政策的成功也有助于巩固工党向意识形态中间立场的转变。

那些试图通过大众传媒和民意造势运动间接影响政府的团体，采用了各种非常不同的方法，从请愿、抗议、示威，到公民不服从[324]和策略性地使用暴力等不一而足。利益团体采用这些策略基于下列某一原因：该团体处于"圈

外者”地位，无法获得直接接近决策者的渠道，或者是由于该团体成员的行动主义（activist）色彩或意识形态目标的某些特征。这种政治形式的传统实践者是工会，它利用其“产业力量”组织罢工、纠察队和游行。

1960 年代以来涌现的公益性和事业性团体（cause group），则已目睹了和平运动者、环保游说人士、保护动物权利团体以及反对开建道路者（anti-road protesters）等所推动的新的行动主义政治的出现。这些团体的共同目标是吸引媒体注意并激发公众意识和同情。例如，绿色和平组织和地球之友组织（Friend of the Earth），在反对核试验、空气和水污染、砍伐森林和使用不可再生资源方面，采取了富有想象力的抗议形式。此类活动相较于新社会运动的性质和意涵将在本章下一部分讨论。

最后，20 世纪末以来，利益团体的活动已越来越适应全球化冲击和超过家机构力量增强的情况。最能适应并利用这些潮流的团体，当属慈善和环保组织（如绿色和平组织和地球之友），它们已经建立了跨国组织结构，成员也已国际化。如绿色和平组织自 1971 年成立以来，已在 30 多个国家设立办事处，每年的捐款收入达到了 5000 万美元。1992 年，在巴西召开的联合国环境与发展大会（就是人们熟知的地球峰会）上，多个此类组织以非政府组织（NGOs）的身份取得正式的代表资格。资金较

充裕的非政府组织，现已在华盛顿特区和布鲁塞尔建有常设办事处，分别监督联合国和欧盟的工作，并定期开展游说活动。

欧盟成员国中的阶层性利益团体也已适应了下面的情况：在某些政策领域，特别在农业、贸易协定、竞争政策以及社会和工人权利方面，关键的决定越来越多地由欧盟机构而不是国家机构做出。在欧盟一级活动的团体中，资金最充裕、组织最完善的无疑是商业利益团体。它们通过各种途径施加影响：大企业、国家贸易机构和“顶级”社团的直接游说活动，新出现的欧盟“顶级”社团的活动，如欧洲工业家圆桌会议（European Round Table of Industrialists）和欧洲工业联盟暨雇主联合会（UNICE）。但英国的工会运动，特别是工会联盟（TUC）在某种程度上已能够通过欧盟机构进行增进工人和社会权利的活动，从而弥补其在国家层次上的边缘化地位。

13.2 社会运动

1960 年代以来出现的所谓“新”社会运动，重新激起了人们对社会运动 [325] 的兴趣，这些新社会运动有妇女运动、环保或绿色运动以及和

平运动等等。但社会运动却可追溯到 19 世纪早期。最早的包括要求改善成长中的工人阶级状况的劳工运动，争取从多民族欧洲帝国独立的各种民族运动，以及要求赋予天主教教徒法律和政治权利以争取解放的天主教运动（特别是在中欧）。到20　世纪，法西斯和右翼威权团体多被视为一种运动，而不是传统的政党。

新社会运动

20　世纪末出现的社会运动究竟“新”在何处？首先，较为传统的社会运动是由受压迫者和弱势群体发起的，当代社会运动则吸引了更多的年轻人、受过良好教育者和相对富足者。其次，与上述差异相联系，新社会运动通常具有后物质主义趋向，更加关注“生活质量”问题，而不甚关心社会进步问题。例如，虽然妇女运动关注的是同工同酬和机会平等等物质问题，但这却是从与性别平等和反对父权制相关的一套更普遍价值中衍生而出的。第三，传统的运动共同点甚少，也罕能协同作战，新社会运动则赞成同样的意识形态（虽然并不总是有明晰界定）。

广义而言，新社会运动的意识形态立场偏向新左派 [326] ，它对盛行的社会目标和政治风格提出挑战，支持个人实现和自我表达（self-

expression）等自由式的抱负。因此，妇女运动、环保运动、保护动物权利运动、和平运动、反开建道路运动、反资本主义运动或反全球化运动等的参与者多有交叉，而且还相互同情。

传统社会运动与新社会运动的最后一种差异，是后者的组织结构往往强调分权和决策参与，同时还形成了新形式的政治行动主义，因而它践行的是人们有时所称的“新政治”，背弃了既有的政党、利益团体和代议过程，而走向了更具创新性和戏剧性的抗议政治（protest politics）。发生在 1999 年的所谓“西雅图之战”是其中最引人注目的事例，针对世界贸易组织的民众示威变成了警察和抗议团体之间的暴力冲突，2000 年在布拉格和 2001 年在日内瓦，也曾爆发类似的反资本主义和反全球化抗议运动。这些示威涉及到了环保、发展、族群民族主义、无政府主义和革命社会主义等诉求各异的团体，互联网和移动电话是主要的沟通手段。乔姆斯基(和克莱因 [327] （Naomi Klein, 2000）等人的作品阐明了新出现的反全球化运动的理念。

新一代社会运动坚持新的行动主义路线，已极大地改变了人们对运动本身性质和意义的看法。两次世界大战之间的极权主义经历，使弗洛姆（Erich Fromm, 1900-80）和阿伦特等大众社会理论家从完全负面角度看待社会运动。

从大众社会 [328] 的观点来看，社会运动反映了一种“飘离自由”(flight from freedom，Fromm，1941))的状况，异化的个人欲藉狂热追求某一事业并服从某一领袖（通常是法西斯领导人），来获得安全和认同。相较之下，新社会运动一般被解释为理性和工具性的行为者，使用的非正式和非传统手段仅反映了它们所能获得的资源（McCarthy and Zald，1973）。新社会运动的出现，被广泛认为是后工业社会 [329] 中权力日渐分散和碎片化的征兆。因此，基于阶级的旧政治，已为拉克劳和莫斐（Laclau and Mouffe, 1985）所称的“民主多元主义”（democratic pluralism）基础上的新政治所取代。新社会运动不仅产生了新的、对立性的权力中心，而且还通过遏制官僚化并建立更加自发、更有影响力和分权化的组织形式，有效地促成了权力的分散化。

尽管如此，社会运动的冲击比政党或利益团体更难估量，因为社会运动的目标更加广泛，它们也在某种程度上通过更难琢磨的文化策略来发挥影响。但我们在妇女运动和环保运动等身上可以明显地看到，岁月带来的文化价值和道德态度转变导致了深刻的政治变迁。例如，1960 年代出现的妇女解放运动，就是当时弗里丹 [330] 、格里尔（Germaine Greer，生于1939）和米莱特（Kate Millett，生于 1934）在著作中所阐述的“第二波”女性主义思想鼓动

下形成大量团体和组织。妇女运动在某些领域取得了很大成就，如同工同酬和堕胎合法化等，但它最有意义的成就，或许是使人们越来越普遍地意识到了性别问题，减弱了人们对父权制的支持。这种文化变迁在多个层次上深刻地影响着公共政策（但这种影响难以量化）。

环保运动也带来了类似的政治-文化转向。政府不仅要面对绿色和平组织、地球之友和全球自然基金这样的组织所发起的活动，而且还受到更大担虑的影响，而这种担虑已远远超出了上述组织正式成员所表达的内容。自 1970 年以来，绿党即对环境问题非常关心。这种政党通常主张一种“新政治”的理念，自称为“反体制”（anti-system）政党，高度重视分权和人民行动主义（porpular activism）。环保运动的冲击也波及了传统政党，或者称“灰色”政党，许多此类政党都努力树立绿色政党的形象，以回应民众对环境保护的敏感要求。相较之下，“反资本主义”运动，或者更准确的讲，因抗拒全球化及与之相连的消费主义价值和自由贸易行为而走到一起的团体联盟，并不十分成功。虽然组织国际高峰会越来越困难，但很少有迹象表明执政党或主流政党正在改变它们对自由贸易和解除经济管制政策的支持。

总结

◆利益或压力团体是以影响政府政策或行动为目标的有组织社团。阶层性团体是为了促进或保护其成员利益，而公益性团体则关注共同的价值、理想或原则。圈内团体享有进入政策制定过程的特权渠道，圈外团体则缺乏进入政府的管道，因而被迫诉求公开。

◆人们以不同的方式理解团体政治。多元主义强调权力的分散性以及团体保证民主问责制的能力。法团主义彰显了某些团体在与政府关系上享有的特权地位。新右派则关注团体造成政府过度膨胀和缺乏经济效率的威胁。

◆组织化团体能够强化代表性、提升辩论和讨论、拓展政治参与并制约政府权力，从而使政治体系从中受益。但它们也存在威胁，使政治不平等根深蒂固，造成社会和政治的分裂，行使着不合法和不负责任的权力，使政治过程更加封闭和神秘。

◆利益团体通过各种渠道施加影响，包括官僚机构、议会、法院、大众传媒、政党和国际组织。团体在某个体系内影响力的大小与两个因素有关：一是该体系对一般团体活动的容纳度，二是在决策权力分配方面它提供给团体进入渠道数。

◆利益团体可以利用多种手段和政治策略。它们的资源包括：公众对团体及其目标的支

持，其成员或活动基础的多寡大小，其财务实力和组织能力，它对政府实施制裁的能力，以及它与政党或政府机构的个人或制度联系。

◆社会运动是具有高度忠诚和政治行动主义的集合体，它并不必然建立在正式组织基础上。新社会运动的特殊之处在于，它有能力吸引年轻人、受过良好教育者和相对富足者，它一般具有后物质主义趋向，支持新形态的政治行动主义，有时称为“新政治”。

问题讨论

▲为什么有时很难区分利益团体和政党？

▲组织化团体是否为现代社会中利益表达的主要工具？

▲法团主义对团体有益，还是政府更有益？

▲利益团体有助于促进民主还是削弱民主？

▲为什么有些利益团体比其他团体更有力量？

▲新社会运动对公共政策有多大影响？

第 14 章：宪法、法律与司法

"没有宪法之政府乃不正当之力量"
——托马斯·潘恩《人的权利》（ *The Rights*

of Man ，1795）

在 1950 和 1960 年代，宪法和宪法问题的研究明显变得不再时髦。政治分析家们将注意力转向了被认为更深刻的政治现实，如政治文化以及经济和社会权力的分配。对宪法感兴趣就是延续一种过时的、条文主义的和（坦白地说）烦人的政治研究取向，就是专注于政治体系如何自我描绘，而不关心它实际如何运转。自 1970 年代以来，宪法问题已走到了政治舞台的中央。发达国家与发展中国家颁行了新的宪法，政治冲突也越来越多地表现为要求宪法改革的呼声。这转而又对法律角色和法官地位产生重大影响。尽管法院和司法机关与政治在理论上严格分离，但在实践中，世界上多数国家的法院和司法机关都演变成了重要的政治机构，越来越有能力影响公共政策。

本章欲讨论的中心问题如下：

▲什么是宪法？它有哪些形式？

▲宪法的目的是什么？

▲宪法在多大程度上影响着政治实践？

▲法律与政治的关系如何？

▲法院有什么政治意义？

▲法官能否置身于政治之外？他们是否应该如此？

14．1 宪法

宪法[331]传统上倍受重视的原因有二：其一，它据信说明了政府自身的情况，简要介绍

了主要机构及其角色；其二，它被看作自由民主的支柱，甚至是最主要特征。遗憾的是，两种看法皆不正确。宪法的目标是规定进行治理和政治活动的框架，但无一在这方面完全成功。所有宪法都存在不准确、曲解和缺漏的情况。同样，尽管宪政（或立宪主义，constitutionalism）理念与自由的价值和期望密切关联，但却没有什么办法能防止某部宪法陷入不民主或威权主义的泥潭。在共产主义国家和某些发展中国家，宪法甚至具有严重的反自由特征。那么为何费神于宪法呢？为何在考察政府系统前要讨论宪法呢？原因在于，宪法的目的是给政治体系规定一套“超规则”（mete-rules），实际上就是规制政府本身的规则。正如政府确立整个社会的秩序规则一样，宪法的目的是为了使政府行为具备稳定性、可预测性和秩序性。

政府行为受规范准则指导的思想古已有之。这些规范在传统上吸收了更高道德力量的观念，世俗事务应该遵循这些通常具有宗教性的观念。埃及的法老承认玛亚特神（Ma’at）的权威，中国皇帝受制于天，犹太国王遵守摩西律法（Mosaic Law），而伊斯兰世界的哈里发则遵从伊斯兰教教法（Shari’a law）。“更高”原则体现在普通法律中的情况也不鲜见，我们可以从雅典宪法对“nomos”（需特殊程序方可修改的法律）和“psephismata”（由公民大会决定通过

的法令）的区分中看到这一点。然而，这些古代规范不同于现代意义上的宪法，它们一般并未规定有关各个机构的职权与责任的具体条款，也很少建立权威机制来执行各条款和惩处违犯根本法的行为。

因此，我们最好将宪法视为相对晚近的发展，虽然英国宪法的演进可以追溯到 1689 年的《权力法案》和 1701 年的《王位继承法》，甚至是 1215 年的《大宪章》，但将宪法看作 18 世纪晚期的产物将会更有助益。“宪法时代”肇始于第一部成文宪法——1787 年的美国宪法和 1789 年的法国《法国人权及公民权宣言》——颁布之时。美国和法国的例子，不仅在形式和内容上为后来的宪法制定者提供了可参考的范本，而且有助于我们了解宪法为什么产生及怎样产生。

一部宪法的颁行标志着政治连续性的大断裂，它通常是战争、革命与民族独立等剧变的产物。宪法首先是旧秩序废弃、崩解或失败后建立新政治秩序的手段。依此视之，人们自 1970 年代以来再次对宪法产生兴趣（葡萄牙、西班牙、加拿大、瑞典及荷兰通过了新宪法，英国、印度和澳大利亚等国的宪法改革议题愈加凸显，这都引起世人关注），显示出现存政治体系日渐丧失魅力，甚至使人幻想破灭。一般来讲，只有当变革要求是为了重订而不仅是调整政治游戏规则时，政治冲突才可以说具有

宪政意涵。因此，宪法的变动就是权力与政治权威的重新分配。

宪法的分类

宪法可从许多不同方面进行分类，包括：

●宪法的形式及宪法规则的地位，可据此分为成文宪法和不成文宪法，法典（codified）宪法和非法典（uncodified）宪法。

●宪法修改的难易度，可据此分为刚性宪法和弹性宪法。

●宪法实践中被遵守的程度，可分为有效（efective）宪法、名义宪法和幌子（facade）宪法。

●宪法内容及其确立的制度结构（不管是君主制或共和制，联邦制或单一制，还是总统制或议会制）。

成文宪法与不成文宪法的区分在传统上相当受重视。成文宪法蕴涵在法律当中，而不成文宪法则据认为蕴涵在习惯与传统中。前者属于“被创造”的人为产物，后者则是随历史自然演进的有机实体。但这种分类体系现多已废弃。首先，现今绝大多数国家都拥有规定主要宪法条款的基本成文文件，只有三个自由民主国家（以色列、新西兰和英国），和少数非民主国家（如不丹、沙特阿拉伯和阿曼）仍维持

不成文宪法。其次，这种分类总是引起误导。没有一部宪法是纯粹成文的，其规则不全都是正式的并在法律上可强制实施的。例如，很少有宪法指明（甚至提及）政党和利益集团的角色。同样，不成文宪法也不是纯粹的，其条款不全是惯例 [332] 、习惯或传统，并非没有任何法条的内容。

每一部宪法都是成文与不成文规则的混合，尽管不同宪法中两者所占比重差别很大。在法德等国，宪法文件是国家法典，非常详细地规定了各政治机构的权力和责任，显然重视成文规则。但世界上第一部成文宪法——美国宪法，却是只有 7000 字的文献，主要限于阐明宽泛的原则，只规定了一个松散的政府框架。那些无疑具有宪法意义的美国制度，如国会委员会、初选和官僚制，完全是随时间自然演变出现的。其他一些宪法（虽非纯粹不成文宪法）则非常重视惯例。例如，英国的大臣行使王室特权（Royal Prerogative，在严格法律意义上指君主权力）的能力，以及他们对议会的个人和集体责任，完全依惯例而定。

世界范围的趋势是倾向于采用成文和正式规则。不仅拥有不成文宪法国家的数目在减少，而且就是这些国家也越来越依赖法律规则。出于对犹太律法书（Tarah）110的尊重，以色列人在 1948 年建立了没有权威性宪法文献的独立国家，但不过两年以色列议会就逐渐投票采行

了这样的宪法文献。在英国，阁员质询程序（Questions on Procedure for Ministers）文件的公布，使原先以含糊不清之惯例为依据的做法有了详细的正式实体规定。许多论者认为，新西兰在 1986 年通过《宪法法案》（*Constitution Act*）和 1990 年颁行《权利法案》（*Bill of Rights*）后，不应再归入采用不成文宪法的国家之列。

比成文/不成文之分更为有益（也更准确）的是法典宪法与非法典宪法的区分。法典宪法指主要宪法性条款集于单一法律文件的宪法，即人们熟知的“成文宪法”或“宪法”。如上文所述，大多数宪法可做如此分类，尽管这些宪法明确规定的详细程度不一，其他不成文条款的范围也各异。不管怎样，宪法法典化的意义确实很大。

首先，法典宪法文件构成了“高级”法——事实上也是一国的最高法，因此文件本身具有权威性。宪法对包括普通法制定者在内的所有政治机构具有约束力。因此，法典宪法的存在确立法律的等级体系。单一制国家存在双层法律体系，宪法高于全国立法机构的制定法。联邦制国家还有第三层法律体系，就是“较低”的州法或省法。其次，法典化文件中至少某些条款是牢不可破的，很难修改或废除，所以其地位得到保障。因此，制宪及而后的修宪程序，在某些方面要比制定普通法更复杂和困难。最

后，法典化的逻辑要求，由于宪法根据其“高级”法确定了政府机构的义务、权利和职能，它必须可经法院审理（justiciable），这意味着所有政治机构都必须服膺于法院（尤其是最高法院或宪法法院）的权威。这大大提高了法官或至少高级法官的地位，这些人实际上成了宪法的最终裁决者，由此获得了司法审查权。

非法典宪法数目极少，特征也与法典宪法非常不同。英国宪法严格地理解应是一部非法典宪法，但有成文宪法的成分，其法源来自多个方面。其中最主要的有议会的制定法、普通法[333]、惯例，以及厘清和解释宪法中各种不成文要素的权威著作。没有法典化文件的最重要意涵，是立法机构享有最高（主权）或不可挑战的权威，它有权制定和废除任何法律，任何机构都无权推翻或拒绝适用它制定的法律。由于其立法至上性，英国和以色列的议会有能力成为宪法最终的裁决者：宪法的含义决定于议会。

上述情况特别在英国激起了严重争议和广泛批评。对黑尔什姆勋爵（Lord Hailsham，1976）所称的民选专政[334]——只要控制下院多数席位就可为所欲为，议会主权难脱干系。权力由此集中于行政部门，对个人权利和自由构成威胁，有些人据此认为英国根本没有宪法。倘若政府一旦上台就能为所欲为，它们无疑会任意扩大自身权力，不受任何宪法规则的

制约。用格里菲斯的话讲，英国的宪法就是“实际发生之事”（what happens）（Griffith, 1991）。

1980 和 1990 年代，上述担心在英国引发了不断高涨的激进宪法改革运动，再加上英国工党长期在野（1979-97），最终使该党转向了改革目标。自 1997 年起，布莱尔政府重新规划了英国宪法蓝图的某些重要方面：在苏格兰、威尔士和北爱尔兰实行放权，更广泛地使用公民投票和比例代表选举制，通过《人权法令》（Human Rights Act，1998）将《欧洲人权公约》（*European Convention of Human Rights*）纳入到英国法律当中，废除上院的贵族世袭制，通过信息自由法。尽管这些举措仍达不到法典化的要求，但已有人认为这使议会主权转向了人民主权（Hazell,1999）。

另外一种分类是区别刚性宪法和弹性宪法。修改宪法需要哪些程序？宪法适应环境变化的难易度如何？表面看来，法典宪法的条款由于以某种方式固定于“高级”法中，很可能相对缺乏弹性。同样，非法典宪法似乎较具弹性和适应性，因为具有宪法意义的法律可以经普通立法程序修改，而惯例生来就是以行为和习惯做法为基础的。然而，成文宪法与刚性，不成文宪法与弹性的关系却非如此简单。

焦点论述

法典宪法：优点与缺点法典或成文宪法的优点如下：

●主要原则和宪法关键条款固定化，保护之免受当下政府的干涉。

●立法机关的权力受到制约，削弱了其主权力量。

●非政治法官能够监督宪法，保证宪法条款得到其他公共机构的维护。

●个人自由有更加安全的保障，威权主义得到控制。

●法典文件凸显了政治体系的核心价值和整体目标，具有教育价值。法典宪法的缺陷如下：

●法典宪法更为刚性，比非法典宪法更少回应性和适应性。

●定期选举比宪法性文件更能有效地制约政府权力。

●在拥有法典宪法的体系中，宪法的至上性存在于非民选的法官，而非对公众负责的政治人物身上。

●蕴涵在习惯和惯例中的宪法性条款会得到更广泛尊重，因为它们获得了历史的认可，而不是“创造之物”。

●宪法性文件必然有倾向性，偏爱一套特定的价值或原则，这意味着它在解决冲突的同时，还会制造更多的冲突。

宪法的弹性可能各不相同，但令人惊讶的是，宪法的弹性与其程序和规则的正式性并没有正相关关系。美国宪法虽历经修改，但自1787 年一直存在至今，而同一时期的法国宪法则更换了不下 17 部。同样，修改程序都或多或少有些复杂和困难。例如，丹麦、爱尔兰和西班牙等国用公民投票来取得公民对宪法修改的同意，或批准议会已认可的宪法修正案。其他一些国家的宪法修改则需获得议会特别多数，如德国基本法规定，宪法修正案须同时经联邦议会和联邦参议院三分之二多数通过。在美国，宪法修正案除须经参众两院各三分之二多数通过外，还要获得四分之三的州同意。这一要求使美国迄今只通过了 26 个宪法修正案，其中十个（即所谓权利法案）是在宪法推行的最初两年批准的。

然而，上述情况显示的表面刚性却具有误导性。美国宪法和其他法典性文件的语词变更甚少，但其意思却可通过司法解释和再解释过程常加变动而与时俱新。本章最后部分将考查司法机关在这方面的作用。正如成文条款会容许弹性处理一样，不成文条款有时也可能具有刚性。英国有关大臣责任的惯例已证明非常具有适应性，甚至可因当下政府的方便而改变，但其他惯例却在政治文化和人民预期中根深蒂固，欲行放弃或修改几乎难以想象。限制君主的政治作用并防止君主挑战议会权威的惯例当

然应在此列。

第三种分类体系考虑到了宪法的规则和原则与政府实践（“运转的”宪法，[the “working” constitution]）之间的关系。早在 1867 年，白哲特在其《英国宪法》（*The English Constitution*，Walter Bagehot [335]，1867）一书中就区别了宪法的“尊严”部分（dignified part，君主和上院）和“效率”部分（efficient part，内阁和下院），前者旨在促进人民效忠但行使的有效权力很小。一部有效（effective）宪法须满足两个标准，一，政府的日常事务至少在主要方面符合宪法条款的规定，之所以能够如此，是因为二，宪法有能力（不管以什么手段）限制政府行为。

因此，有效的宪法不仅需要宪法规则，而且这些规则还要能够制约政府并建立宪政（立宪主义）。但我们下文将会看到，所有宪法都程度不一地会受到侵犯；因此真正的问题在于违宪行为的严重程度和频度。有些宪法可归入名义宪法，其文本与原则虽准确地规定了政府行为，但却无法限制它。如苏联等共产主义国家的宪法，除了其他事项外，还承认共产党具有权力垄断地位，但由于负责解释宪法的司法机关处于党强有力的控制之下，宪法没有什么政治意义。另有一些国家则拥有虚假或幌子宪法，与政治现实完全脱节，顶多是个宣传品而已。这种情况在独裁或威权国家特别常见，有

关个人权利和自由的承诺，只停留在宪法文件的书面规定上。

宪法还可根据其内容，具体而言就是其基础制度结构进行分类，由此又可以产生多种划分。例如，宪法传统上可分为君主制宪法和共和制宪法两类，前者赋予王朝统治者至高无上的宪法权力，后者的政治权威则来自人民。然而，立宪君主制的出现，使权力实际上已经转移到代议机构中，这意味着在尼泊尔和沙特阿拉伯等残存的绝对君主国家以外，上述区分已没有什么意义了。应用较为普遍的分类为单一制和联邦制宪法的分别（第 8 章已详尽阐述），前者的主权集中于单一的全国性实体中，后者的主权分属两级政府所有。

另外，还有一种方法是将议会制宪法和总统制宪法分别开来。这里的关键是行政和议会的关系。在议会制中，行政机关由议会产生并向议会负责，而总统制中的两个机关在权力分立的基础上各自独立运转。第 15 和 16 章将考查这两种不同制度。最后，多元主义宪法与垄断主义宪法也形成对照。前者以自由民主为特征，一般通过保障参与权利和政党竞争来确保政治权力的分散化。后者更多见于共产主义国家或威权国家，执政党或最高领袖的无可置疑的权威得到正式确认，从而表明宪法和自由宪政 [336] 并不必然会携手共进。

宪法的目的

不仅绝大多数国家具备宪法，而且多数机构和组织化团体，也有某种具有宪法效果的规则存在。联合国和欧盟等国际组织，以及地区和省级政府、政党、利益团体、企业、教会和俱乐部等等都拥有此类规则。这些宪法性规则的普遍性使人们注意到，宪法在组织的运转中以某种方式扮演着至关重要的角色。为什么国家和其他组织化机构若没有宪法，就很难或者不可能运转呢？回答此问题的困难之处，在于宪法没有单一或简单的目的。相反，宪法具有多种功能，并用以多个方面。其中最重要者如下：

- 授予国家权力
- 确立统一的价值和目标
- 提供政府稳定性
- 保护自由
- 使政权合法化

授予国家权力

人们对宪法的一般印象是它限制政府权力，但其更基本的功能却是标明国家的存在，并就国家的独立权威领域提出要求宣示。新国家的

创建（无论是通过推翻殖民统治，较大国家分裂，还是较小国家合并而成）无一不伴随着宪法的制定。我们甚至可以认为这些国家只有拥有了宪法方算存在，因为若非如此，它们就缺少对特定领土的正式管辖权，或能有效行使这种管辖权的统治机器。

因此，印度这个国家可以说形成于 1947 年获许独立到 1950 年通过联邦宪法之间的时期，在此期间，英国任命的总督仍然行使监督权。同样，1776 年的美国独立宣言开启了美利坚合众国获得国家地位的进程，该进程一直到 1789 年美国宪法获得批准方告完结。获得授权对次级国家实体与超国家机构而言也同样重要。例如在联邦制下，各省或州皆有自己的宪法，目的是保障它们相对于中央政府的权威领域。欧洲联盟的“宪法”，是由《罗马条约》、《单一欧洲文件》以及《欧洲联盟条约》（或称《马斯特里赫特条约》）等条约和协定构成，它们授予了欧盟机构以多种方式干预成员国事务的权力。

确立价值和目标

除了规定政府框架外，宪法还总是包含一套较广泛的政治价值、理想和目标。这也是宪法不可能中立的原因，它总是多少有些明确地与意识形态优先性问题纠缠在一起。因此，制宪

者试图赋予其政权一套统一价值、一种意识形态目的感，以及可用于政治管理的语汇。在许多情况下，这些目标会在宪法文件序言中有明确表述，常有阐明国家理想的作用。这些理想可从支持民主、自由或福利国家，到信奉社会主义、联邦主义或伊斯兰教义等各不相同。如 1977 年苏联宪法宣布该国是一个“发达的社会主义社会”，而德国基本法则表达了“服务于世界和平”的决心。

但在另外他一些情况下，这些价值和意识形态的优先性则较为隐晦。例如比尔德 [337]（Charles Beard，1913）认为，美国宪法条款基本上是经济利益影响的产物——特别是希望用宪法保护财产免受力量渐大的无产大众的侵害。同样，也可以认为，虽然美国宪法第 14 条和第 15 条修正案承认了种族分裂的严重性，但宪法仍有效地掩盖了社会阶级或性别造成的分裂。在英国宪法中，议会主权说被诠释为阻止甚至搞臭议会外政治行动的工具。

提供政府稳定性

在给政府各机构分配义务、权力和职能中，宪法充当着“组织章程”、“规定准则”和“制度蓝图”的角色。准确地讲，宪法确认并调整各政治机构间的关系，提供一种裁定和解决冲突的机制。例如，印度宪法用多达 400 条的文件详细

规定了制度性的权力与关系。不管其明确性和有效性差异多大，所有宪法都履行着为政府运转带来一定稳定性、秩序和可预测性的极其重要的功能。根据这种看法，立宪政府的对立面就是任意胡行、反复无常或独断专横的政府。这也正是宪法为什么要与政府组织相辅相成的原因所在。只有所有相关者都了解“游戏规则”，并由此知道谁应该做什么事时，复杂的社会互动模式方能维持下去。

保护自由

在自由民主制中，人们常理所当然地认为，宪法的核心目的是制约政府以保护个人自由。宪法往往被视为建立和维系有限政府[338]之手段的原因也在于此。确实，宪法规定了国家和个人的关系，标明了政府权威和个人自由的各自领域——主要是界定公民权利和自由（常以公民基本权利法案来确定之）。在许多情况下，自由宪政的影响确保了“古典”或传统的公民自由——如言论自由、宗教信仰自由、集会自由与活动自由——被认定为“根本”的自由，受到宪法的保障。这些所谓消极权利[339]防止了国家侵犯个人，划定了政府不得涉足的领域，因此具有自由品格。

此外，越来越多的国家已开始保证一系列经济、社会和文化权利，包括保健权、受教育

权，甚至工作权。但这些积极权利 [340] 也引起了争议，因为它们牵涉到政府的扩张而不是收缩，还因为它们的提供取决于相关国家可获得的经济和社会资源。当没有实际办法保障这些权利和自由 [341] 的实现时，它们还能认为是“根本的”么？印度宪法采用限制条款承认了这种可能，以工作权为例，就是“在经济能力和发展的限度内”才能保障。

使政权合法化

宪法的最后一项功能是帮助确立合法性。这解释了宪法何以获得广泛使用——甚至那些宪法仅为名义或纯粹幌子的国家亦然——的原因。合法化过程有两个层面。首先，宪法的存在几乎是一个国家具备国际社会成员资格，受他国承认的先决条件。更重要的是，一个国家可以利用宪法促进国内人民尊重和服从国家，从而建立起内部合法性。这或许是因为宪法能使统治精英的价值符号化并扩散传播，使政府体系披上合法性（legality） [342] 外衣。为了使宪法在这方面更有效力，不断有努力试图提升宪法本身——或者历史意义的文件，或者是国家目标和认同的符号——获得的尊重。

宪法在发挥作用么？

宪法的价值常被认为理所当然。据此假定，宪法的存在具有保障政治稳定、确保有限政府与保障权利和自由等好处。这种宪法信仰以美国为甚，用哈茨的话讲，近乎“对宪法的狂热崇拜” Louis Hartz，1955）。当然这种信念也曾经受严峻考验，特别是在水门危机中，尼克松总统被指控帮助掩盖白宫高级官员于1972 年选举时的非法活动。不过，1974 年尼克松的辞职，使其继任者福特得以宣布“我们的宪法在发挥作用”，重申了古典的宪政观点，“我们拥有法治而非人治政府”。然而，仅有宪法存在并不能保证政府合宪。事实上，少有证据表明宪法是对抗专制的主要保障，更非“通向理想国的门票”。

宪法在特定环境方可“运转”。换言之，只有在另外一系列文化、政治、经济与社会条件的支持下，宪法才能服务于各种目的。宪法尤需与政治文化相一致并获其支持；成功的宪法既是政治文化的创造者，又是政治文化的产物。殖民统治者离开发展中国家时留下的那么多自由民主式宪法，却无一生根发芽，其原因正在于此。在那些集体主义价值和传统根深蒂固的社会，保障个人权利和政治竞争的宪法规则可能毫无意义，尤其当这些社会竭力实现经济和

社会发展时更是如此。

同样，苏联的各部宪法不仅信奉对广大人民来说非常陌生的社会主义价值，而且在其存在的 74 年间也没有培养出人民对这些价值的支持。在美国，由于种族主义扩散和制度化，内战后通过的保障黑人公民权和投票权的宪法修正案，1960 年之前在南方各州也没有得到确实遵守。另一方面，1947 年的日本宪法，虽然是美国占领当局强加于日本，重视个人权利，不再象日本传统上那么强调义务，但已证明取得了相当的成功，为战后重建和政治发展提供了稳定的架构。不过，和战后德国的情况一样，日本宪法还得益于“经济奇迹”的有效支持。

宪法能够运转的第二个关键因素，是宪法是否得到统治者的尊重，是否符合支配集团的利益和价值。以德国的魏玛宪法为例，尽管它包含了诸多令人印象深刻的权利自由，但 1930 年代希特勒建立纳粹专政时，该宪法随即就被轻而易举地抛置一边。这不仅因为魏玛政权的竞争性民主同纳粹的野心以及工商业和军队的保守精英相冲突，还因为它很少获得面临经济危机和不习惯代议制政府的人民的支持。在 1975-77 年英迪拉·甘地领导下的印度，以及 1977-81 年齐亚·哈克（Zia ul-Haq）将军治下的巴基斯坦，主要宪法条款均因宣布“紧急状态”而遭废止。在这些例子中，军事领导人的支持证明比宪法自身的精妙要关键得多。人们常

说英国的非法典宪法提供了异乎寻常的权力滥用空间，因为它高度依赖当下政府的自我约束。这在 1980 和 1990 年代保守党执政时尤为明显，这期间保守党利用议会主权 [343] 的内在弹性，改变了文官部门、地方政府和工会等机构的宪法角色，有人认为该党的政策严重损害了公民自由（Graham and Prosser, 1988）。

最后一个因素是宪法的适应力及其在变化政治环境中仍保持实际影响的能力。任何宪法都不能完全反映政治现实，也很少有宪法专门反映现实。一般来讲，成功的宪法具有足够的弹性，能将各种变化纳入到其宽泛且有长久价值的框架中。但严格来讲，那些具有无限弹性的宪法根本就不是宪法。美国宪法在这方面特别有意思。它的“创造能力”在于它专注宽泛的原则，并由此提供了矫正自身缺陷的空间。美国政府因此能够逐渐发展演化以回应新的挑战和需求。例如，正式的修宪程序能使美国制度得以民主化，20 世纪的司法解释使总统权力增长、权力从州转移到联邦政府以及在某些方面扩大个人权利成为可能。

然而这些变化可以说发生在宪法之内，因为分权、联邦制和个人自由等核心原则虽然出现新的形式，但依然受到尊重。布莱尔政府 1997 年以来在英国非法典宪法内的改革也是如此。相比之下，法国第四共和国宪法则已证明无法有效运转，因为重心转向国民议会往往导致脆

弱和不稳定政府不断出现。由于宪法无法解决这一困局，结果是开创第五共和的新宪法在 1958 年出台，根据戴高乐将军规划的蓝图扩大了总统权力。

14．2 法律

法律、道德与政治

法律与道德的关系是政治理论中最棘手的问题之一。表面看来，法律和道德是迥然不同的事物。法律是一种由强制执行手段支持的特殊社会控制形式；它界定了“可为”和“不可为”的范围。而道德则关注伦理问题，以及“对”与“错”的差别；它规定哪些事情“应为”哪些事情“不应为”。此外，法律具有客观性，因为它是社会事实（social fact）；而道德则通常被看作主观实体，是见仁见智和个人判断的问题。虽然如此，可以追溯到柏拉图和亚里士多德的自然法理论，仍认为法律源于或应源于某种道德体系。在现代时期的初始阶段，这些理论常以天赋“自然权利”观念为基础。随着 20 世纪的推

进，这种认定法律与道德相结合的论断再次盛行，通常与公民自由或人权 [344] 的观念相关联。

不过，19 世纪兴起的“实证法学”（science of positive law），提供了有关法律和道德关系的另一非常不同的观点。目的很简单，就是要把法律 [345] 的理解从道德、宗教和神秘主义的假定中解放出来。奥斯丁 [346] （John Austin，1790-1859）提出的“法律实证主义”（legal Positivism）理论，不是从遵从更高道德或宗教原则的角度来界定法律，而是根据它确立和实施的情况加以界定，即法之为法在于它被遵守。哈特在所著《法律的概念》(*The Concept of Law*，H. L. A. Hart, 1961)中改进了这一取向，认为法律源于“第一性”和“第二性”规则的结合，而每一规则均有特定功能。第一性规则规制社会行为，可视为法律体系的“内容”，刑法即为此类。第二性规则是赋予政府机关权力的规则，确定第一性规则如何制定、实施和裁决，并由此决定第一性规则的效力。

鉴于法律在规制社会行为中扮演的重要角色，无人能怀疑它的巨大政治意义。即便如此，有关法律与政治之实际关系及可欲（desirable）关系的问题——对法律性质、功能及其适当范围的思考，仍激起了激烈的争论。我们对法律的理解多源于自由理论，该理论吸收了社会契约论的思想，将法律描绘成为

文明和秩序生活的基本保障。在没有国家和法律体系的状态下——也就是“自然状态”下，每一个人都可任意毁谤或威胁其他任一个人。
因此，法律的作用是保护每个社会成员不受其他成员的侵犯，从而防止其权利和自由受到侵害。

由于这种保护扩展到了全社会及每一社会成员，法律，自由主义者坚持认为存在一种中立性。因此，法律位于政治“之上”，两者应保持严格分离，以防止法律偏袒国家、富人、男人和白人，而不利于相对应的个人、穷人、女人和黑人等。这也是自由主义者高度重视普遍法律权威的原因所在，这种普遍权威体现在法治[347] 原则中。这种法律观点对司法机关具有重要影响，后者任务就是解释法律，并在产生纠纷的各方之间进行裁决。特别是法官必须保持独立，他们位居政府机器“之上”或“之外”，不受政治的影响。

然而，若法律的中心目的是保护自由，这同时还意味着法律应当限制于适当领域。换句话说，只有当其扩大自由而非减少自由时，法律才应获得认可。约翰·密尔是站在自由主义立场上对此原则做出最清晰阐述的思想家之一，他在《论自由》（1859）一书中主张，“个人对其自身、其身体和心智都拥有最高权力”。只有法律旨在“防止侵害他人”时，密尔才愿意接受其合法性。道德哲学家将此理解为“伤害原

则”（harm principle）。据此原则判断，目标是防止自我伤害（如禁止毒品或强制佩带汽车安全带）的家长式法律，或者旨在是提升道德行为（如反自杀和卖淫）的法律，都是毫无根据的。

保守主义理论家提出了另一种法律观点。此观点更多地吸收了这样地思想：法律与秩序相关联，“法律与秩序”甚至熔合为一个概念。这一立场又有两个渊源。第一是极度悲观的、甚至是霍布斯式的人性观。霍布斯 [348] 在《利维坦》（1651）中将人类的第一癖好描绘成“对权力不断的、无休止的欲求，至死方休”。按照这种理解，社会失序的根源可认为在于个人——这种观点有时候还与基督教的“原罪”说拉上干系。因此，秩序只有依靠严格的法律、坚定的执法和严厉的惩罚才能得到维护。在霍布斯看来，法律是防止社会堕入混乱和野蛮的唯一手段。

保守主义重视法律的第二个源头，则来自社会稳定有赖于共同价值与文化的信念。德夫林在其《道德的强制》（*The Enforcement of Morals*，Patrick Devlin, 1968）中对这一立场有经典的论述，认为社会有权通过法律工具推行“公共道德”（public Morality）。该立场显然超越了密尔的自由至上主义 [349] ，意味着社会有权保护自身不受同性恋和吸毒等被看作“非共识”行为的侵害。在 1980 和 1990 年代，新右

派采取了非常类似的立场，颂扬“传统道德”和“家庭价值”的德行，主张这些道德和价值应藉法律权威予以维护。

14.3 司法机构

司法机构是获得授权解决法律纠纷的政府部门。因此，从法官解释和“建构”法律的角度看，其核心职能就是裁决法律的含义。法官的这一角色在不同的国家和制度中的意义有所不同，但在采用法典宪法的国家尤为重要，法官可以解释宪法本身，从而能够对主要政府机构之间或国家和个人间的纠纷进行仲裁。

国际法的日趋重要提高了司法机关的地位。海牙国际法院（原名世界法院）提供了解决国际争端的场所——尽管由于国际法尊重主权原则，这还需要所有当事方的同意。国际刑事法院（ICC）又再次采用了 1945 到 46 年纽伦堡审判中确立的战争罪 [350] 或“反人类罪”概念，已起诉和逮捕了一些大规模犯罪的人，其中有2001 年逮捕的前南斯拉夫总统米洛舍维奇（Milosevic）。此外，还有具有地方管辖权的国际法院，如分别设在卢森堡和（法国）斯特拉斯堡（Strasbourg）的欧洲法院（European

Court of Justice）和欧洲人权法院（European Court of Human Rights）。

司法机构的主要特征之一——自由民主制下司法机构的最主要特征，是法官的严格独立和非政治性。诚然，法官有能力位于政治“之上”通常被视为法律与政治分离的关键保证,但这样的司法形象总是引起误导，我们最好把司法机构看成政治机构，而不只是法律机构。作为法律过程中的核心人物，法官在某些无可否认的政治活动(如解决冲突和维护国家权威)中，扮演着至关重要的角色。法官的判决无可争辩地会产生政治影响，在这种意义上讲，他们显然具有政治性，但在有关司法机构政治意义的辩论却围绕着两个争议性更大的问题展开。其一，法官是否由于其行动受到政治考虑和压力的影响而具有政治性？其二，法官是否因其染指政治人物的固有职责而创制政策？

法官是否具有政治性？

某些政治体系并不以司法中立 [351] 或公正自居。如在正统共产主义国家，“社会主义法制”要求法官根据马列主义解释法律，服从共产党的意识形态权威。法官因此纯粹成了政权自身实现政治和意识形态目标的小官吏。苏联在1930 年代的“做秀审判”（show trial） [352] 最

清楚地显示了这一点。纳粹时期的德国法庭也同样被当作意识形态压制和政治迫害的工具。而在另外一些国家，法官被期待严格遵守政治中立。在自由宪政国家，法律的权威与其非政治性相联系，这又是以法律应由独立和公正的法官来解释的假定为基础的。

法官在两种意义上具有政治性：他们会受到内在与外在倾向支配。外在倾向来自那些能对司法施加影响的政治机构，如议会和政府，内在倾向则来自法官自身的偏见和同情心（特别是那些侵入司法决定过程的偏见）。尊重司法独立 [353] 原则据认为就能控制外在倾向。在多数自由民主国家，法官任期保障（他们不能被免职）与限制对法官和法院判决的批评保护了司法独立。但在实践中，政治机构介入法官录用和晋升过程也会损害司法独立。

美国法官据认为只要“行为良好”就能终身留任。但最高法院的法官是由美国总统提名并经参议院同意后任命的。自 1930 年代罗斯福总统与最高法院发生冲突以来 [354] ，该程序已成了公开的政治任命模式。总统根据法官的政党归属和意识形态立场进行选任，参议院也可以基于同样理由予以否决，如 1980 年代就曾否决对博克（Robert Bork）的提名。沃伦 [355] （Earl Warren）任首席大法官时期的自由主义倾向，以及伯格 [356] （Warren Earl Burger）和随后伦奎斯特（Rehnquist）任首席大法官期间的保守

主义倾向，主要是外部压力所造成。英国法官也由当下政府任命，高级法官由首相征询大法官意见后任命。尽管有惯例要求这些任命应公正无私，但政治上的考虑仍经常介入，如 1980 年被任命为主事官（Master of Rolls）的唐纳森勋爵（Lord Donaldson），曾为保守党的市政委员，是主张用法律限制工会活动的著名支持者。

法国宪法法院获得授权审查法律是否合宪，因而能同时约束议会与行政机构，但也难免受到特别强大政治力量的影响。其成员主要是经验丰富的政治人物，而不是职业法官。总统、国民议会和参议院议长各选任三分之一的宪法法院成员，政党归属常常是重要的考量因素。日本最高法院成员实际上是由内阁任命，其中高级法官由天皇根据内阁提名任命。但是，自民党在战后长期执政，在法院内塞满了自己的支持者，保证了法院受控于议会。一个后果是，尽管在农村地区到处都是有利于自民党的不正当选区划分 [357] ，但最高法院从未准备宣布选举无效，甚至在 1983 年因选举的席次分配不合比例而被宣布违宪时依然如此(Eccleston，1989)。

问题不只在于司法独立；某些倾向会随着司法机关的价值与文化潜行而入，同随着外部压力一样容易进入。从这个视角看，关键因素与其说是法官如何被录用，倒不如说是谁被录

用。长期以来，社会主义者批评司法机构只是表达了支配性的社会价值，因而仅是为了维护现存的政治和社会秩序。法官的社会独占性，以及通常给予司法机构的特有地位和尊重巩固了这种趋向。格里菲斯（Griffith，1991）认为，英国高等法院中的保守主义趋向之所以特别明显，是因为高级法官高度同质化，绝大多数是白种男性，出身中上层阶级，受过贵族学校和“牛津剑桥”教育。也有类似的观点指出，称法官对妇女、少数族群和任何在司法缺少代表的群体都怀有偏见。

尽管 1950 年代以来美国最高法院已有了一个象征性的黑人法官，现在还有两名女法官，但仍是出身于中上层阶级的白种盎格鲁撒克森新教徒占支配地位。另一方面，澳大利亚等国则尝试着提高司法机构的社会代表性以对抗此种倾向。如 1980 年代以来，澳大利亚的法官除了从律师阶层选任外，还从学者中挑选。虽然如此，即便司法的批评者也认识到法官能具有社会代表性的程度相当有限。要想使司法机关成为更大社会的缩影，就有必要在法官任命中忽略经验和专业能力的标准。

法官是否创制政策？

法官仅是法律适用者的形象一直以来就是一

个虚构。法官不能适用所谓“法律的字面意义”，因为任何法律、法律术语或原则都不具有单一的不证自明的意思。在实践中，法官不得不在几种可能的意思和阐释中做出选择，通过这一“建构”过程将某种意思加诸于法律之上。从这种意义上讲，一切法律都是法官所造之法。然而，法官在此方面的自由裁量权，以及他们所赋予意义之法律的重要性，显然差异相当大。这里有两个因素极其重要。第一是法律的具体规定是否清晰和详细。一般来讲，表述宽泛的法律或宪法原则容许的司法解释空间较大。第二个因素，是否存在法典宪法或成文宪法。成文的宪法文件赋予司法机构司法审查权，能够大大提升它的地位。

虽然人们有时认为司法审查早在 1610 年的博纳姆博士案（D r. Bonham's Case）中就在英格兰法律中产生，但我们最好还是将其理解为世界上第一部成文宪法颁布后形成于美国的现象。美国宪法并没有提到司法审查 [358] ，但可以认为包含了使之必然产生的逻辑。由于宪法规定了政府机构行为的法律准则，显然需要对此进行监督或监察，而司法机构（更具体一点是最高法院）是唯一为此目的而设立的机构。首席大法官约翰·马歇尔（John Marshall）在裁决“马伯里诉麦迪逊案”（MarburyV.Madison，1803）时，第一次运用了司法审查权。在该案中，最高法院宣布 1789 年的司法法案

（Judiciary Act）与宪法这一“至高无上的法律”不相符，正如达尔所言，这使得最高法院成为“政治机构，也就是说，就有争议的国家政策问题做出决定的机构”（Robert Dahl, 1956）。

最高法院作为决策者的意义，在整个美国历史上都很明显。例如，在 19 世纪晚期和 20 世纪早期，最高法院支持自由放任原则，用“正当程序”（due process）说打击福利和社会立法，特别阻挠 1930 年代初罗斯福新政的多数方案。直到 1937 年的所谓“法院革命”后，随着布莱克（Hugo Black）和道格拉斯（William O’ Douglas）等支持新政法官的任命，转向经济和社会干预的政策才获得司法支持。1950 和 1960 年代，在沃伦任首席大法官期间，最高法院做出了具有里程碑意义的自由主义判例，如布朗诉教育委员会案（Brownv.BoardofEducation,1954），宣布学校的种族隔离违宪，还有贝克诉卡尔案（Bakerv.Carr,1962），要求美国的议员选区具有同等规模。

在许多情况下，最高法院都走在国会和总统之前，为后来的立法铺路，1960 年代中期的民权改革即是如此。同样，最高法院还在罗伊诉韦德案（Roev.Wade,1973）中认定堕胎合宪，而当时民选机构拒绝受理这个争议很大的问题。虽然这一时期的司法能动主义随后沉寂了下去，反映了尼克松、里根和老布什所任命法

官的保守主义倾向，但最高法院仍继续发挥其影响力，如允许逐步重新采用死刑，越来越限制堕胎权。最高法院最具政治意义的判决可能是在 2000 年 12 月，当时最高法院推翻了佛罗里达高等法院的裁定，就总统选举争端做出了有利于乔治·W·布什的判决。有人认为，如此以来最高法院实际上替美国人民做了决断。

然而，如果认为美国式的违宪审查保证了司法的至高无上性，也是不正确的。首先，只有法官不折不扣地独立于其他政府机构，司法审查才会有效。如上文已指出，这种情况在实践当中很少出现。例如，在就 2000 年总统选举争端做出判决时，美国最高法院显然沿党派界线发生了分裂，其中由共和党任命的法官居多数（最终判决有利于共和党候选人）。其次，尽管法官能解释法律甚至宪法，但他们却不能决定或影响法律本身的辞句。因此，最高法院的判决可为宪法修正案取代，如美国宪法修正案第 16 条就推翻了早先最高法院宣布联邦所得税违宪的判决。然而，法官或法院的最大弱点，是他们没有执行工具，须依靠其他政府部门。如在 1958 年，艾森豪威尔总统不得不派军队到阿肯色州的小石城，强迫当地学校遵守最高法院 1954 年解除种族隔离的判决，而之前当地对该判决一直未加理睬。

如果法官是决策者，那么他们必须因此成为更大政府机器的一部分，处于政治文化和公共

舆论所确立的制约机制内。1970 年代英迪拉·甘地和印度法院的冲突，显示了司法机构履行其宪法护卫者职责的困难。虽然印度拥有成文宪法，但美式司法审查和英式议会主权之间的不和谐音从未彻底消除。批评甘地夫人独断领导风格的声浪不断高涨，1975 年 6 月，印度高等法院宣布她在选举中犯有舞弊罪，五年之内不得担任政职。尽管印度最高法院在上诉前暂缓执行后一项判决，但甘地夫人几天后就宣布进入“紧急状态”，批准逮捕了数百名政治反对人士，实行严格的新闻审查。1977 年 3 月紧急状态取消后，司法机构虽能恢复权威，但却保持了更大自我约束，不愿再去公开挑战当下政府。在没有法典宪法的情况下，认定法官为政策创制者的观点更缺乏说服力。在采用非成文宪法的地方，法官缺乏可以衡量政治行为和政府决定之合宪性的法律标准。英国议会因此拥有最高权力，司法机关处于从属地位。英国在 1688 年光荣革命之前，一旦议会行为违反普通法原则，法官随时准备宣布其无效。但这场革命确立了制定法（statue law，议会制定的法律）的至上性，法官此后再没有挑战这一原则。

虽然如此，司法审查权仍可在较狭隘的意义上适用于源于授权性立法的行政权。在这种情况下，可用越权（ultra vires）原则来宣布部长们的行动不合法。确实，在 1980 和 1990 年

代，英国的司法能动主义 [359] 更是明显高涨，显示出法官的政治作用越来越大。如在 1984 年，上院支持上诉法院判决，该判决判定大伦敦议会补贴伦敦交通部门的制度（车费公平方案）不合法。与之类似，1995 年，法院指控当时英国外交大臣道格拉斯·赫德（Douglas Hurd）非法使用海外捐助预算用于建造马来西亚珀高大坝（Pergau Dam）。1992 至 1996 年间，英国内政大臣霍华德（Michael Howard）败于法官手下不下十次。司法能动主义的壮大既反映了英国司法机构内部“人权文化”的发展，也显示出人们越来越担心英国缺乏有效宪法制衡而导致行政权滥用。2000 年生效的《人权法案》（*Human Rights Act*，1988）无疑只会加强司法能动主义趋向，保证那些曾交由欧洲人权法院受理的案子现在能够由英国法院更为容易和快捷地审理。

总结

◆宪法是一套试图确立各政府机构的义务、权力及职能，并界定国家和个人关系的规则。宪法可根据其规则的地位、修改的难易度、实践中被遵守的程度、规则的内容及其所确立的制度结构等，进行分类。

◆宪法并不只服务于单一或简单的目的。其功能包括：通过界定独立权威领域授予国家权力；为社会确立一套价值、理想和目标；给政府运转带来稳定、秩序和可预测性；保护个人免受国家侵害；使政权在他国和内部人民的眼里合法化。

◆宪法内容和政治实践之间的关系并不完美。宪法在一定条件下方能“运转”，特别是宪法与政治文化相符并获其支持，宪法受到统治者尊重并与支配集团的利益和价值一致，以及在变化中的政治环境中保持适应性和影响力。

◆人们对法律与政治之间实际关系及可欲（desirable）关系的问题存在严重争议。关心公民自由和人权的自由主义理论，倾向于强调法律活动范围的有限性，法律应只是保证秩序生活的工具。而保守主义的观点则强调法律和社会稳定的关联，认为法律在实现公共道德方面能发挥重要作用。

◆法律若要与政治分离，须使司法机构具有独立性和公正性。但是，政治机构介入法官的录用和晋升过程却对司法独立构成威胁。广大社会缺少法官代表也损害了司法的公正性。例如，在西方多头制中，绝大多数法官是白种男性，享有物质特权且相对年长。

◆当法官赋予法律意义时，他们就身不由己地进入到了政策过程。法官的影响力取决于如下因素：法律规定的清晰度和详细度，司法解

释可获得的空间，是否存在赋予法官司法审查权的法典或成文宪法.

问题讨论

▲宪法作为政治实践的指导有多大用处？

▲哪些因素决定了统治者对宪法的尊重？

▲法典宪法和权利法案只会导致司法的专制么？

▲基于哪些理由（如果有的话）可以说违反法律是正当？

▲法律与政治分离是否可取？若如此，为什么？

▲维护司法独立的现实情况如何？

▲法官的社会构成不反映广大社会的构成有什么影响？

第 15 章：议会机构

“议会纯粹是多少有些无聊之人参加的大型会

议”。

——白哲特（Walter Bagehot）：《英国宪法》（*The English Constitution*，1867）

议会（assembly，有时亦称 parliament 或 legislature）在政府体系中占有极重要位置，传统上被当作政府的公共（甚至是民主的）面孔，获得了特殊的尊重和地位。例如在成文宪法体制中，议会通常被赋予崇高地位，位列行政和司法之前。议会之所以受到尊重，是因为议员乃宣称代表人民的政治人物，而非训练有素或专业的政府官员。而且，议会还是国家辩论的殿堂，当下政府政策和主要议题可在此公共论坛公开讨论与分析。在多数情况下，议会还被赋予正式立法权，有能力决定、或至少影响公共政策。然而，亦有流传甚广的说法称，议会权力在 20 世纪已渐趋式微，议会衰落了。尽管某些议会仍在政策过程扮演重要角色，但多已沦为“清谈馆”，只是例行公事地批准实际上其他机构已做出的决定而已。

本章欲讨论的主要问题如下：

▲议会是什么？

▲议会制政府与总统制政府有何区别？

▲议会有哪些主要功能？

▲议会是怎样组织的？其内部结构有何差

异？

▲决定议会权力的首要因素是什么？

▲议会为何衰落了？这种衰落影响大么？

15.1 议会的角色

在实践中，用以描述功能非常类似的政治机

构的名称让人眼花缭乱，如国会（congress，美国）、国民议会（national assembly，法国）、众议院（house of representatives，日本）、巴力门（parliament，新加坡）还有代表院（congress of deputies，西班牙）等等都是指同一类机构。比较政治学者通常将这些机构归为议会（assembly）、立法机关（legislatures）或巴力门（parliaments）[360]。在最简单的意义上，议会是指一群人的集合或汇聚。作为一个政治术语，议会与代表和民治政府相联系，在法国的传统中无疑就是指人民的代理者。基于这种原因，议会有时专指两院制中民选产生的下院（如巴基斯坦和法国），或一院制中的单一议院（如埃及和土尔其）。不过在本书中，议会一词同时指两院，并与立法机关或巴力门互用。

将这些机构视为立法机关，是根据其制定法律的主要功能加以分类的。政府可据此观点分为三个部门：

●制定法律的立法部门。

●执行法律的行政部门。

●解释法律、裁定法律内涵的司法部门。

将政府划分为立法、行政和司法是受到分权学说的影响，这种分类自孟德斯鸠[361]时代以来一直是分析政府的传统基础。但此观点具有严重的误导性。形式上划为立法部门的机构很少能够垄断立法权。例如，行政机构也可颁布

法令或命令，从而拥有某些立法能力，而且还一般能够影响（如果不是决定的话）正式立法过程。再者，制定法律只是立法机构的一项功能，而且不一定是最重要的功能。

巴力门（parliament 来自法语 parler，意思是发言）一词避免了议会（assembly）一词的限制和立法机关一词所带来的混淆，有时候为人偏爱。不过，它仍然表明这种机构有着非常特定的性质，意味着其主要特点就是咨询性（consultative）和商议性（deliberative）。先不管其立法权和代表性怎样，巴力门首先是辩论的场所，亦即政策和政治议题可公开讨论和审查的论坛。

议会制与总统制

议会和政府的关系，也就是立法与行政的关系，是所有政治体系的关键特点之一。在个别情况下，立法权和行政权都赋予了议会，没有分立的行政机关，形成“议会政府”。这种体系曾在罗伯斯比尔和雅各宾派当权的法国大革命期间短暂出现，受到了卢梭激进民主理论的影响。在另外一些情况下，尤其在正统共产主义政权中，立法与行政机构都服从于执政党不可挑战的权威之下。但在更通常的情况下，议会-行政关系会遵循议会制或总统制政体的制度安

排。

多数自由民主国家采用了某种议会制政府[362]，它们经常是以英国议会模式为基础的威斯敏斯特式（Westminster-style）制度。威斯敏斯特议会常被称为“议会之母”，其渊源可追溯到 13 世纪，当时骑士和自由民被纳入到王廷控制范围。到 14 世纪，分立的平民院和贵族院出现，前者代表贵族和自由民，后者代表贵族和教士。直到 1688 年光荣革命之后，议会才凌驾于国王之上；而随着 19 世纪民主选举权的逐渐出现，议会要求政府对其负责的地位才得到承认。

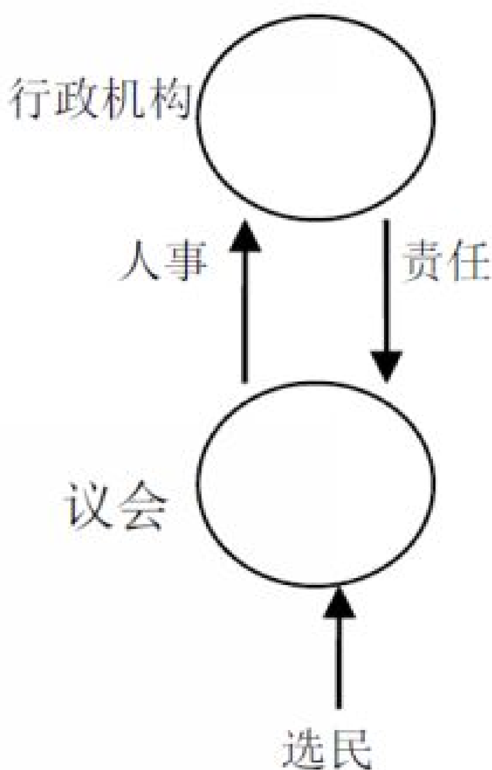


图 15.1 议会制政府

德国、瑞典、印度、日本、新西兰和澳大利亚也形成类似的议会制度。该制度的核心特征是立法权和行政权熔合，政府由议会产生并向其负责。议会制的优点据认为是可产生有效率的责任政府。政府之所以有效率，在于它得到议会信任的支持，因而在多数情况下能保证立法方案获得通过。简言之，政府能完成任务。政府只要获得议会信任就能执政，责任政府

[363] 因此能够维系。从理论上讲，议会拥有最终权力，有能力撤换政府，从而处于优势地

位。

但不幸的是，议会制往往不能达到如此高的期望。当然，也有瑞典这样的例子，在协商和伙伴关系的强有力规范的支持下，议会拥有强大的政策影响力，同时又不会影响政府工作的运转。然而，议会制政府却经常面临着行政支配的问题。英国的情况即是如此，在政党纪律严明和非比例代表选举制（简单多数当选制）条件下，政府能利用其在下院的团结和可靠多数控制议会。黑尔什姆勋爵（Lord Hailsham，1976）由此将英国政府戏称为“民选专政”。因此，具有讽刺意味的是，议会制却使议会变成了微不足道的“清谈馆”，议员沦为为院外活动效劳的政客。

议会制还容易造成弱势政府和政治不稳定。这种情况往往发生在政党制度破碎（fractured）和采用高比例性选举制度的政治体系内。例如，在 1945-58 年的法兰西第四共和国时期，短短12 年多就更迭了 25 任政府。在此期间，没有一任政府掌握国民议会的稳定多数，左派的共产党和右派的戴高乐主义者无情地反对体制本身。战后的意大利政治也饱受类似问题的折磨。1945-2001 年间，极化的多党制造成了不下 59 任政府更迭。不过，这种表面的停滞主义也会引起误会。如在意大利，政府的更迭一般只会造成内阁人事的改组，而不会引发政治动乱，偶尔才会导致举行大选。

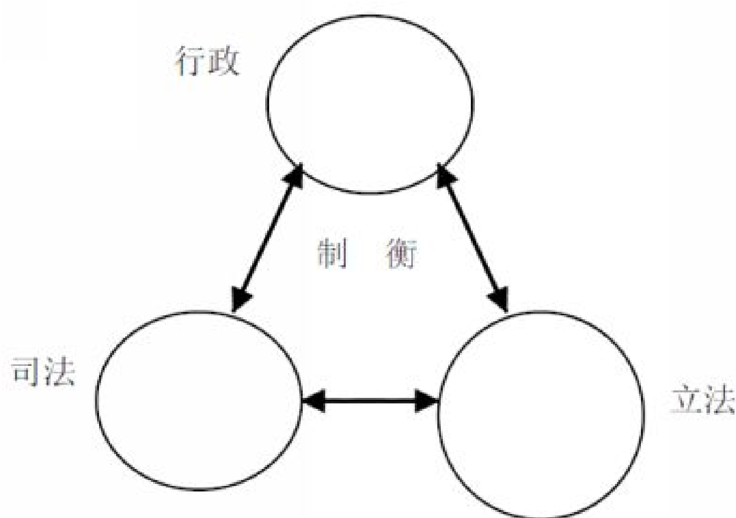


图 **16.1** 权力分立

议会制的首要替代选择是总统制政府（见图16.1）。总统制建立在严格的分权（见图16.2）说基础上，保证了议会和行政机构形式上彼此独立，并分别选举产生。美国是总统制的典型，所谓的“开国元勋”们极欲防止出现强大的行政部门，担心总统会披上英国君主的外衣而专权。结果产生的制度包含了一种制衡
[364] 的网络。国会、总统和最高法院三者不允许有人事的重合，但有能力制约彼此的权力，因此是各自独立的机构。这样，国会有能力制定法律，总统可以否决之，而反过来国会又可以两院三分之二多数推翻总统的否决。同样，尽管总统有权任命高级行政官员和法官，但须提请上院——参议院批准方可。

在美国之外，采用美式总统制的国家主要限

于拉丁美洲。但法国在第五共和时期建立一种“混合”或半总统制（semi-presidential system）。该制度中存在“双重行政”（dual executives），单独选举产生的总统与总理及内阁协同工作，后者由国民议会产生并对其负责。这种制度在实践中的运转有赖于如下两方面的微妙平衡，一是总统的个人权威和声望，一是国民议会的政治生态。芬兰也采用了类似的半总统制，总统主要负责外交事务，而将内部责任[365]的重担交给内阁。

总统制的最主要优点在于，立法权与行政权分离，制造了有助于保护个人权利和自由的内在张力。诚如霍布斯所言，“自由乃切成碎片的权力”。以美国为例，赋予国会的权力防止了行政支配的危险。如国会有权宣战和增税，参议院有权批准条约和总统的任命，参众两院可以联合起来控告和弹劾总统。然而，这些权力分割也存在弊端。

特别是总统制“诱发”了立法和行政部门之间斗争，会导致无效率和烦琐。例如，对美国制度的批评者指出，由于允许总统提议而国会决定，该制度成了导致制度僵局或“政府拥塞”（government gridlock）的因素。当白宫（总统）和国会山（国会）分别由两党控制时，这种情况更有可能发生，但也有可能象1977-81 年卡特任职期间那样，两政府部门由同一党主控时仍陷入僵局。法国也有类似的问

题，即左右共治 [366] ，总统不得不同敌对的总理和国民议会共事，密特朗任总统期间曾两度面临左右共治（1986-88 年和 1993-95 年）。

议会的功能

将议会简单归为立法机构、辩论场所或代表机构模糊了其真正意义。虽然议会的角色因国家和制度的不同而有变化，但在所有情况下它都履行着一套综合功能。最重要的是，议会提供了政府与人民的联系，这种沟通渠道既支持政府又有助于维护政权，迫使政府对公众要求和担虑做出回应。议会的主要功能有：

- 立法
- 代表
- 审查
- 政治录用
- 正当性

立法

议会的关键功能常被认为就是立法，它通常被归类为立法机构显然暗示了这一点。议会一般被赋予立法权，以期如此制定的法律具有权威性和约束力。这基于两个原因。其一，议会

是法律提案能公开讨论和辩论的场所；其二，议会的构成表明法律由人民（或在前民主时期是社会的主要利益集团）自己制定。然而，议会掌握正式立法权的观念，常常造成严重误导。如前文所述，议会很少能垄断立法权。宪法性法律的制定一般来讲非议会所能胜任。例如，在爱尔兰，宪法修改须经公民投票，而在比利时则需要召开特别宪法会议。行政官员，如法国总统经常通过颁布法令来制定法律，或如美国总统，能够否决已通过的法律。欧洲议会根本就不是立法机构，欧盟法律主要是由部长理事会制定。即便在议会被赋予法律主权的英国，大臣也能通过法定工具创制法律，很少受到议会的有效审查。

更重要的是，议会很少行使积极的立法权，立法提案和方案主要来由行政部门提出，而后者拥有制定政策所必须的组织协调、专家建议和信息。例如，英国议员仍然有以“无公职议员法案”（private member’ bill）的形式提出立法案的残存资格，但只有政府愿意拨冗讨论这些提案时，这些提案才能获得辩论的机会。美国国会是发达国家中最强势和最独立的议会，但其审议的立法案中现在仍有近 80%是总统提出的。议会的消极立法权——即其否决或修改法律案的能力——也受到限制。在荷兰议会下院，有半数的立法措施因议会协商而遭大幅修改。但是在英国，政府在下院受挫的情况很少

出现，甚至可以说极为罕见。绝大多数情况下，立法案是“经”（through）议会通过，而不是“由”（by）议会通过。

代表

议会在联系政府和人民方面扮演着重要角色。在 18 世纪，反抗英国统治的 13 个美洲殖民地就提出了“无代表，不纳税”的口号。选举权的扩大，最终实现成人普选权，议会变为人民的论坛，成为代表人民自身的机构。有鉴于此，议会在政治体系内的权力，通常被看作民主政体的重要指标。但是，这种代表功能在实践中如何实现尚不是十分清楚。

代表是一个有着多种对立意涵的复杂原则。例如，立基于英国传统的威斯敏斯特式议会制，往往将代表者描述成受托人，其首要职责是代表选民发挥其判断和智慧。然而，这种将代表者理解为独立行为者的伯克式观念，却与当今大多数议会中的严格党纪激烈冲突。另一种代表理论——授权说，则将政党而非议会视为代表的核心机制。

在另外一些国家，选区代表（constituency representation）的观点占了上风。这特别适用于美国国会的情况。美国的政党制度相对较弱，参议员任期非常短——只有两年，参众两院议员最关心的是如何给所在选区带来好处。

因此，国会内“拨款”（pork barrel [367] ）政治盛行，议员们为促成某些法案通过互投赞成票，以图为特定选区谋取好处。然而，正是国会在实现代表功能方面的有效性，使之不适合做决策者；国会阻挠总统方案的能力，更胜自己提出连贯性替代方案一筹。

在苏联和其他共产主义国家，由于没有选举选择和政党竞争，代表性常取决于议会与广大社会的“相似”度。苏联最高苏维埃因此比西方发达国家的议会更接近社会的缩影（根据性别、民族、职业等等确定）。最后，议会经常是利益代表的机制。当议会据信拥有明显的政策影响力，政党制度非常宽松，足以为利益集团提供进入管道时更是如此。美国又是最典型的例子，目前约四分之一的国会选举开支是由政治行动委员会（PACs）提供的。1980 和1990 年代，英国的专业游说也颇为盛行，人们因此担心，影响力越来越大的企业利益正在损害议员对选区的传统忠诚。

审查与监督

在议会的立法和代表角色弱化的同时，人们愈发重视议会约束或制约行政权力的能力。议会日渐成为审查机构，主要作用是促成责任政府。多数国家的议会已建立旨在促进这种作用的制度性机制。如在议会制国家，内阁成员会

接受定期的口头或书面质询，英国下院规定了质询时间就是典型的例子。首相每周受两次诘问，其他高级大臣每月受一次类似的问询。德国和芬兰的质询过程，是先进行口头质询，然后以投票方式决定答复是否获得议会信任。由于这种质询和辩论必然是泛泛之论，所以多数议会审查工作由专为此目的设立的委员会负责。美国国会中强大的常设委员会成为其他许多国家议会仿效的对象。

然而，议会在要求行政负责方面并不总是有效的。例如，受到垄断型政党控制的中国全国人民代表大会，纯粹是宣传工具，政府政策几乎总是获一致通过。在另外一些情况下，政党纪律也制约着议会的审查功能。如在威斯敏斯特式制度中，议会的首要功能可以认为就是维护和支持政府，因为多数议员属于执政党成员，审查的工作因而落到反对党身上，但只要执政党控制议会多数，就没有什么力量能撼动它。

另一个关键因素是议会从行政部门获取信息的能力。知识就是权力；没有充分和准确的信息，就不可能进行有意义的审查。如美国、法国、荷兰、加拿大和澳大利亚等国已通过了正式的信息自由法，以确立公众获取政府信息和记录的权利。最后，监督行政部门要求议员拥有完备的资源，能获得研究服务和专家建议。这里的对比相当强烈，美国国会议员经费充

裕，个人班底庞大，而英国的议员则薪水微薄，资源不足，工作有时还过于繁重。

录用与训练

议会常是政治录用的极重要渠道，提供了主要决策者颖出的人才储备。这种情况不大适用于威权国家，那里橡皮图章式的议会很少吸引值得认真对付的政治人物；也不大适用于总统制国家，因为权力分立 [368] 阻碍了现职议员担任行政职务。不过，尽管近来的趋向显示美国总统多出身州长，但肯尼迪和尼克松却是从国会议员起家的。但在议会制中，供职于议会却是通向内阁和首相职位的必由之路，这些人而后可以同时占有议席和行政职位。在许多发达和发展中国家，议会录用和训练下一代政治领导人，使之获取政治辩论和政策分析的经验。

另一方面，议会在这方面也有不足之处。议员当然可以获取工于辞令 [369] ——或被贬称为高谈阔论——的政治经验，但他们很少有机会获得管理政府部门以及监督政策制定过程所需要的官僚与组织技能。再者，政治人物为适应议会政治所接受的准则和价值，使之远离了选民和基层党工的需要，人们有时据此认为议会“腐化”了政治人物。例如，议会中的社会主义者，比起他们对社会主义原则的感觉来，可能会更加热衷于议会政治的理念（Miliband,

1972）。

合法性

议会的最后一项功能是鼓励公众视制度规则为“正当”，从而提高政权的合法性。这也是多数威权甚至极权国家容忍议会存在的原因，当然这种议会没有立法独立性或决策权。议会动员人民同意的能力，主要取决于它们是否能发挥人民会议的作用，以公众的名义并根据公众利益批准法律和政策。除了宣传价值外，议会还能履行更有公信力的教育功能。议会辩论有助于公民了解政府事务和当日的主要议题。1982 年英国人对阿根廷入侵福克兰群岛（Falklands）[370] 的反应，显然受到了下院很少召开的星期六会议的影响；而 1988 年美国公众获知伊朗-尼加拉瓜反政府武装事件（Iran-Contra affair）[371] 的信息主要来源于参议院情报委员会举行的听政会。

但是，议会的宣传/教育角色已越来越多地为大众传媒所取代。收音机——特别是电视等电子媒体的兴起，使政府获得了直接接近数以百万计的投票者的渠道，而不再象过去那样依靠议会辩论和讨论的报告。结果是，议会所享有的地位越来越少地依靠宪法规定，而日益取决于它们所受到的媒体关注程度。这有助于解释为什么议会越来越担心其议项受到媒体报道的

影响。长期以来，电视播放美国国会委员会的听政会提高了委员会的公共影响。在英国，电视摄像机直到 1989 年才准许带入下院，这是苏联议会首次准许此类行为之后不久的事。

15．2 议会的结构

各个议会的差异表现在多个方面。如议员可以由选举、任命甚至世袭，或这些方法的任意结合产生。而选举则以人口为基础（选区大小相等），或以地区或州为单位进行。选举权可以受到限制，也可以是普选制，而且选举制度也会有所不同。议会的规模差异也相当大。在西太平洋中部的小国瑙鲁，议会有 18 名成员，每位议员代表约 440 人。另一极端是有 2000 人组成的中国全国人民代表大会，每一成员代表 350000 多人。然而，议会的主要结构差异，在于它是两院制还是一院制，以及委员会制度的性质和角色。

一院制还是两院制？

南斯拉夫曾实验过五院制议会，1984 到 1994 年的南非议会也有三个院，但绝大多数议会都只有一院或两院。一院制在非洲多数国家，中国等共产主义国家以及仍保留早先一院制传统的后共产主义国家中较为普遍。一院制在战后确实是个明显的趋势。如 1948 年以色列建立了一院制议会，新西兰、丹麦、瑞典也分别在1950 年、1954 年和1970 年先后废除了议会第二院。这些发展支持了一院制要比两院制更精简高效的看法，特别就回应小型且相对有凝聚力的社会的需要而言更是如此。西哀士（Abbé Siéyès）在 1789 年有一著名的评论称，“如果第二院与第一院意见一致，它是多余的；如果不一致，则是有害的”。虽然如此，世界上仍有约半数国家采用了两院制议会。

鉴于两院制强化了议会内部以及行政和议会之间的制衡，它通常被视为自由宪政的中心原则。这也是 1787 年起草美国宪法的“开国元勋”们辩论的问题所在。早期的第二院（如英国的贵族院）发展成为强势经济和社会利益集团在政府中获得代表的机制，麦迪逊 [372] 等制宪代表则将美国参议院看作分散立法权力的工具，和防止行政权支配的护卫者。

两院制在代表方面的优势对联邦制国家尤显重要，在这些国家主权分享往往使中央和边缘（地方）有发生不可调和的冲突的危险。因此，世界上 16 个联邦制国家都实行两院制，其

中 14 国的第二院代表省或组成的各州。这些省或州在第二院中可以享有同等代表权，如澳大利亚、瑞士和美国，或根据人口规模分配代表席位，如奥地利和德国。某些非联邦制国家也采用第二院解决地区差异问题。法国参议院的多数议席，荷兰第二院的所有议席，均经地方政府间接选出。

多数第二院在宪法和政治上均从属于第一院，后者一般被视为人民权威之所在。议会制尤为如此，政府一般对下院（第一院）负责，主要或完全自下院产生。挪威、荷兰与斐济的所有议案（法案，bill），印度、加拿大和英国的财政议案必须经第一院批准。第二院可能还没有否决权。所以日本的第一院（众议院）能以三分之二的多数推翻第二院（参议院）的决议。英国的上院仅有延迟非财政立法至多一年的权力，尽管它还有否决法官解职案和推迟议会选举的权力。

毫不奇怪，那些权力较为不平衡的两院制，反映了上院代表基础的有限性。例如，德国、奥地利和印度的上院（第二院）是间接选举产生的，比利时、马来西亚和爱尔兰的上院则结合了任命和选举两种方式。加拿大参议院和英国上院议员完全是任命的；准确地讲，在 1999 年之前，英国上院议员多为世袭贵族。在比较健全的两院制中，两院的权力大致相等。如意大利众议院和参议院，都是由成年公民普选产

生，具有同等的立法权。代表两院的选举团选举总统，总理和内阁会议对整个议会集体负责。美国国会可能是唯一由上院主导的议会。虽然所有赋税法案都须众议院批准，但参议院能独立行使批准权（ratification）和同意权（confirmation）。

立法机关分裂的最大弊端是两院可能产生冲突。当两院拥有大致同等权力时，需要有一种机制解决差异问题并防止制度性的僵局。最常见的机制是美国国会采用的特设联席委员会，由参众两院资深议员组成，受权达成妥协性的一致意见。在德国，联邦众议院（下院，Bundestag）在多数情况主导立法，但在有关宪法问题及关系到各州事务的问题上，联邦参议院（属上院， Bundesrat）也享有相当大的否决权。一旦争议发生，即交由联邦众议院和联邦参议院联席协调委员会处理，成员由两院按同等比例产生。还有批评认为，两院制往往会巩固保守的政治倾向。第二院使激进或争议性的措施更难通过，从而能够捍卫宪政结构，就此而言，保守政治倾向值得称道。然而，当第二院阻挠或拖延民选第一院所批准的法案时，它只会帮助政治和社会精英免受社会压力。具有讽刺意味的是，截然相反的情况也会发生。美国参议院采取了和众议院同样的自由（或者更自由的）立场；在1980 年代，英国上院比下院更有效地制约了撒切尔政府。

焦点论述

两院制：优点与缺点

两院制的主要优点如下：

●第二院能制约第一院的权力，并能防止多数统治。

●两院制议会能更有效地制约行政权，因为有两个议院去揭露政府的失败之处。

●两院制议会扩大了代表基础，使两个议院都能表达多种不同利益的呼声，对各种不同选民团体做出回应。

●第二院的存在能保证立法受到更彻底的审查，因为它能减轻第一院的立法负担并矫正其错误与疏失。

●第二院能扮演宪法护卫者的角色，延迟争议性法案通过，以争取更多时间进行讨论和公共辩论。

两院制的缺点有：

●一院制议会更有效率，因为第二院的存在会使立法过程变的毫无必要的复杂和困难。

●第二院经常会成为民主统治的限制，当成员为非选举产生或间接选举产生时尤甚。

●两院制议会是造成立法机构中制度性冲突及政府僵局的因素。

●两院制议会可能将最终立法决定权置于联席委员会手中，压缩进入决策的渠道。

●第二院会坚持现存的宪法安排，有时还会

维护社会精英的利益，从而将保守的政治倾向带入议会。议案（法案，bill）以草案形式提出的立法案；如获通过就成了法律（act）。

委员会制度

几乎所有议会都有某种类型的委员会制度。议会及其他一些组织中采用委员会制度的趋向，甚至常被看作现代政治的一个特点。委员会制度越来越多地被描述为议会的权力议堂，和立法过程的真正中心；议会各院是为讨论而设置，而委员会则是为了工作而设置。诚如威尔逊（Woodrow Wilson,[1885]1961）所言："国会政府乃委员会政府。会期中的国会是向公众展示的国会，而委员会议室中的国会才是运转中的国会"。因此，人们经常根据委员会的特点来对议会加以分类也就不足为奇了。概言之，强势议会拥有强势委员会，而弱势议会则有弱势委员会。

议会委员会通常下面有三种功能中之一种。第一，它们可细致地考虑立法措施和财政提案，不仅有助于减轻议院的立法负担，而且能做更彻底准确的审查。这一任务通常由常设委员会承担，它的组成可较为广泛和灵活，如英国和法国，也可具有长期性和高度专业性，如

德国和美国。第二，委员会可为审查政府行政和监督行政权行使而设置。此类委员会须为常设和专业性机构，因为它们必须拥有与行政部门相匹敌的精细知识和专业技能，才能有效工作。如美国的国会常设委员会负有立法和审查职责，英国议会和法国国民议会则建立了单独选任或监督性的委员会。第三，特别委员会可调查公众关注的事情。某些最重要调查委员会的例子出现在美国，著名的有艾文水门案调查委员会（Irvin Committee on Watergate），非美调查委员会（House Un-American committee），后者在 1950 年代成为麦卡锡主义 [373] 的工具。如果说强势的委员会意味着强势的议会，那么哪些因素使之强大呢？人们普遍同意美国国会拥有世界上最有权力的委员会，许多国家的议会都试图采用这种模式。委员会的权力当然来自其专门职责、固定成员，以及资金和咨询渠道方面的充分支持，这些因素使委员会在专业能力方面可与官僚机构匹敌。而且，它们在立法过程中的角色也极其重要。在英国、法国和日本，到委员会手的法案，已经议院辩论并得到原则认可，而美国国会委员会却是在议院辩论之前对法案先行审查。这意味着许多法案完全重拟，而其他法案则永远不会出台。

焦点论述

委员会：优点与缺点

委员会是一种成员来自较大的组织、负有具体责任的工作小组。特别委员会是为特定目的而设立，任务结束时即可解散。常设委员会拥有长期职责和制度化的角色。委员会组织作为商议和协商性论坛及决策机构，在政府的立法和行政部门中越来越重要。

委员会的优点有：

●使多种观点、意见和利益都有代表。

●提供机会进行更充分、长期和详细的辩论。

●限制反对意见的范围，以便更有效率和迅速地做出决定。

●使工作分工成为可能，促进专门技能和专业知识的积累

委员会受到批评的原由包括：

●它们很容易被其设立者和参与成员操纵。

●它们使主席得以在协商的幌子下主导议事项，导致集权。

●它们缩小了纳入决策考量的观点和利益的范围。

●它们使成员同原属的较大组织分离，造成虚假的代表性。

不过最重要的一点，是美国国会具有相对软弱的政党制度，使得委员会在很大程度上独立于总统。在澳大利亚、新西兰和英国等政党纪

律严格的国家，委员会成员对于执政党相当忠诚，委员会因此难以发挥有效功能。但德国在这方面是个例外。虽然德国的政党制度颇为严格，但也拥有强大的立法委员会，这主要是因为联合政府为维系两党或多党的支持，需要对议会进行安抚。

为了加强议会对抗行政机构的能力，英国在1979 年建立一种部门选择委员会制度（system of departmental select committees）。该制度有意仿效美国，试图容许委员会检查政府文件和诘问大臣和高级文官，以推动政府公开。人们希望这些委员会能成为影响政府政策的有效监督者。然而，由于某些原因该实验希望落空。首先，委员会少些党派色彩的期望落空了，因为政府仍可确保政党纪律侵入委员会的工作中。其次，选择委员会资源不足，权力有限。尽管它们可要求提供“人员、文件和记录”，但却无法强制某些大臣或文官人员出席，也不能保证质询得到充分答复。第三，委员会成员没有其他职业之路可供选择；议员们仍希望能挤身政府获得成功，对政党压力的敏感度高于对议会压力的敏感度。实际上，有批评者就指出，选择委员会不仅远未加强下院的地位，而且还削弱了它，它们的注意力从议院活动转移到了别处，而只有议院才有保证责任政府的力量。

15．3 议会的绩效

议会是否创制政策？

评估议会绩效的困难在于它履行的职能相当广泛。评判议会是应该根据它通过法律的品质，动员同意的效能，代表民意的程度，还是其他标准呢？人们在政治上的最主要关切同议会的政策影响力——即它决定或至少影响政府实际作为的力量——相联系。议会是拥有影响公共政策内容的实际权力呢，还是将注意力从政府的真打实干转移走的清谈馆呢？这里的关键问题是议会-行政关系，以及两大主要政府部门之间的权力分配。议会可据此分为下面三大类：

●决策型议会，享有相当的自主性并能积极影响政策。

●政策影响型议会，可改变政策，但只能对行政部门的动议做出反应。

●行政支配型议会，影响相当有限，或只是形式上批准行政部门决定的橡皮图章。

决策型议会很少见。议会要达到三项标准，

才能影响政策过程。其一，它必须拥有相当大的宪法权威和尊重；其二，它必须享有真正外处于行政的政治独立性；其三，它的组织凝聚力要相当强，足以采取一致行动。就英国议会而言，这些条件或许只有在所谓“黄金时代”才具备，也就是 1832 年《大改革法》(*Great Reform Act*)到 1867 年《二次改革法》(*Second Reform Act*)之间的时期。在此期间，议会的权威因选举权的扩大而提高，且并未受到有效政党纪律出现的限制，它能促成政府更迭，迫使首相去职，拒绝政府的法案，并能提出重要的措施。

现代时期最贴近决策型议会的例子是美国国会（有人会认为是唯一的），其独一无二之处大概在于它享有多种非比寻常的优势。权力分立赋予了国会宪法上的独立性和相当广泛的自主权；政党凝聚力相对较弱，总统无法以通常手段控制立法；强大的议会委员会制度保证了国会的组织效能；最后，尤其是《立法重组法》（ *Legislative Reorgnization Act* ，1946）颁行以来，国会拥有了独立运转所需的人事和信息资源，无需行政部门的协助。

尽管有这些优势，美国国会在 20 世纪仍丧失了某些影响力。自新政时期以来，美国公众和国会本身，越来越依赖白宫（总统）的政治领导，国会工作的主要任务因而就成了审查总统的立法方案。这业已削弱了国会作为政策创

制者的角色，造成了一种“总统提议，国会料理”的局面。事实上，早在 1960 年代，人们就对国会屈于从属地位日益感到忧虑，担心出现所谓的“帝王总统”。但水门丑闻之后的一段时期，雄风重振的国会对总统权力采取了一种咄咄逼人的态度，进行了委员会和资深制度 [374]（seniority system）的一系列改革。这些改革减弱了委员会主席的影响力，分裂了国会权力，扩大了政党对任命的影响，增强了政党的凝聚力。最引人注目的是 1994 年选举之后国会抓取公共政策控制权的例子，当时共和党人控制的国会在议长金里奇（Neat Ginkrich）的领导下，高喊“美利坚契约”的口号，通过了激进的税收和支出削减计划。

苏联共产主义的崩溃和后共产主义体制的出现，也凸显了（尽管很短暂）议会权力的重要性。作为 1980 年代后期政治改革的一部分，戈尔巴乔夫总统用双层议会取代了听话的最高苏维埃，经竞争性选举产生的人民代表大会选出一个常设的议会，仍然称为最高苏维埃。随着苏联共产党于 1990 年放弃其垄断权力，15 个加盟共和国也首度在政治多元主义 [375] 的氛围中选出了类似的议会。当保守派在 1991 年发动推翻戈尔巴乔夫的军事政变时，叶利钦占据了俄罗斯议会（也称白宫），那里顿时成了对抗军管的中心。

但是，政变失败和当年 12 月苏联解体，却

意味着叶利钦所面对的议会，很大程度上并不同情他的政府所推进的自由改革。叶利钦被迫解除了几位主要阁员的职务，放慢了改革步伐，甚至取消了某些关键的经济改革。然而，这段真正的议会制政府时期，在强硬派反对叶利钦解散议会的决定时却突然结束了。1993 年10 月叶利钦派军队占领白宫，强制推行总统统治。在1993 年叶利钦强加的新宪法中，由国家杜马（State Duma，下院）和联邦委员会（Federation Council，上院）组成的联邦议会取代原先的议会。虽然该议会扮演着重要的立法角色，但其代表性和审议功能仍然较弱。

一般来讲，在议会制下的议会扮演着影响政策而非制定政策的角色。意大利议会和法国第四共和国的国民议会属于例外，这往往是脆弱的联合政府和破碎的政党制度所致。更常见的情况，则是议会-行政关系决定于政党的分野。这种情况在一个政党因多数当选制和弱比例代表制控制议会时最为明显，英国、新西兰和澳大利亚传统上就是如此。在这种情况下，议会制的核心动力是朝野的对抗，通常称为“对手政治”。就负责制定并随后执行立法方案而言，政府处于支配地位，而议会基本上只扮演被动反应角色。

议会在此情形下影响政策的空间大小主要取决于两个因素：执政党在议会中的力量及该党维护内部团结的能力。布莱尔政府之所以能够

控制英国下院，就是因为工党在 1997 年和 2000 年大选中获得了压倒性胜利，并在其重新上台之前就成功地消除了曾经严重的内部意识形态分歧。但议会制中的政府必须时刻敏感注意本党普通议员的士气。例如，撒切尔夫人在 1990 年付出代价后方对此有所认识，当时她被突然免去保守党领袖，首相一职也随即不保，尽管该党仍牢牢控制着下院。诺顿（Norton，1993）等论者甚至认为存在一种有利于议会权力再起的长期趋势，议员独立性增强和政党团结减弱反映了这种权力变化。具有强大政策影响力的议会还有德国联邦议院和瑞典议会。但在这两个例子中，议会的影响力较少来自对手政治，而多源于其政治文化和长期的联合政府经验所培养出的根深蒂固的协商与妥协习惯。

已习惯于一党长期控制的议会制，往往拥有弱势或行政支配的议会。法国第五共和国刻意削弱了议会权力，以避免那些动摇第四共和国的冲突和议员蓄意阻挠议事行为。一个理性的议会制政体由此形成了。法国总统基本上通过政党控制就可主导政府，亦可利用总统权力解散国民议会，以获得新的多数，戴高乐在1962 和 1968 年，密特朗在 1981 年和 1988 年均行使过这种权力。戴高乐还削弱了国民议会的政治控制权，建立了宪法委员会以保证议会通过的法律符合宪法，从而限制了议会的立法权。不过，1981 年戴高乐派统治的终结却使议会获

得了扩大影响的机会，尤其是当社会党失去议会控制权，密特朗不得不与希拉克领导的戴高乐派政府共治时，议会的影响更大。1997 年也出现了同样的情况，当时希拉克总统要面对诺斯潘领导的社会党政府。

日本国会是另外一个传统上就为从属型议会的例子。直到1980 年代，国会需做的事情不外乎批准内阁的决议，1955 年后自民党连续执政造成了这种结果。与之竞争的政党是永远的局外者，而自民党内部的派系分歧也通常在国会之外解决。但自 1970 年代以来，自民党在国会的多数优势逐渐减弱，因而对国会反对党的敌视减弱，态度更加和解。例如，随着自民党开始放松对议会程序的控制，常设委员会成员扩大了，将少数派政党纳入其内。1993 年自民党大选失利之后，完整的议会审议和监督制度终于在日本形成了。

共产主义政权和发展中国家议会的边缘地位较为明显。前者当中执政的共产党的牢固控制和非竞争性选举，保证了议会只对政府方案做出形式上的批准。当这种控制放松时，后果对政权常常是毁灭性的。例如，1989 年团结工会在波兰议会的压倒性胜利，直接导致了 1945 年后一直掌权的共产党下台。在非洲和亚洲的发展中国家，议会扮演着整合而非影响政策的角色。其核心功能是巩固合法性，并由此促进民族构建过程。军事统治的建立往往伴随着议会

的暂时取消或彻底废除，这对议会来说是讥讽式的恭维。1970 年代的智利、巴基斯坦和菲律宾，1980 年代的土耳其和尼日利亚都有此情况发生。

焦点论述

对手政治（**adversary politics**）：支持和反对的观点

对手政治是以主要政党之间的对抗关系为特征的政治形态，这种对抗将政治生活推入了不断的选举争斗中。议会辩论由此成了所谓“舆论法庭”前面的“不绝于耳的争吵”。

人们支持对手政治的理由包括：

●给选民提供明确的选择，推动了选举选择和民主责任。

●确保反对声音和监督的存在，使政府权力受到制约。

其危险性如下：

●妨碍冷静理性的辩论，排除了妥协的可能。

●助长政治的极化，一旦政府更迭就会引发政治不稳定。

为何议会在衰落？

有关“议会衰落”的争论没有什么新鲜之处。从 19 世纪开始，就有人对以牺牲议会为代价来加强行政机构（特别是官僚机构）地位的做法表示忧虑。自洛克和孟德斯鸠时代以来，议会一直被看作实现责任和代议制政府的首要机制，这又使上述忧虑愈发加重。但是，好政府需要强议会的说法却值得怀疑。议会权力无疑会变得“过当”，当它造成停滞主义 [376] 和政策僵局时更是如此。如美国国会模式的批评者就同其赞许者一样多。 20 世纪仍有一种公认的看法，认为议会的权力和地位改变了，而且往往变得更糟。这是在说普遍的“议会衰落”，还是说议会目的和功能的转向，则是另外一个问题。造成这些变化的主要因素如下：

- 纪律严格之政党的出现
- “大”政府的发展
- 议会的组织缺陷
- 利益团体和媒体权力的增长

纪律严格的政党

19 世纪之后群众政党的出现，在诸多方面削弱了议会。首先，松散派别变为纪律严格的政党团体，损害了议员作为受托人依据自己的判断和良知来代表选民的能力。因此，是政党而不是议会成为主要的代表中介，它们透过授权说的理论发挥影响。政党忠诚还削弱了议会作

为辩论殿堂的功能。不管议会演说如何清楚有力、慷慨激昂或令人叹服，都对政党主导的议会影响甚微或毫无影响，辩论成了无果之花或空洞的形式。正如科布登[377]（Richard Cobden, 1804-65）对英国下院的评论那样，“我在议会听过许多让人潸然泪下的演说，但无一曾变成一张选票”。更重要的是推动行政主导的政党团结趋向。特别在议会制中，对议会多数派而言，效忠政党意味着忠于当下政府，因为毕竟政府是由所属党派的领导人物组成的。因此，许多议会远远谈不上制约甚至干扰行政部门，反而成为后者的自愿共谋者和坚定捍卫者。

“大”政府

政府职责的增加——尤其在社会福利和经济管理领域，通常与从议会到行政的权力再分配相联系。此中原因有三。首先，政府职责增加导致了官僚机构规模扩大和地位提高，而官僚机构要负责执行政府政策，还要监督范围极其广泛的公共服务。第二，它还更加强调政策的提出和形成过程。虽然议员个人能提出特定领域的政策，但制定广泛且统一的政府方案的任务却非其能力所及。因此，在 20 世纪，大多数议会承认其核心角色是审查与批评，而不是制定政策，从而适应丧失积极立法权之后的状

况。第三，“大”政府意味着政府政策越来越复杂且精细。这转而又十分强调专业技能，而“职业”官僚在这方面的素质要比“业余”政治家高得多。

缺乏领导

由于议会履行着代议论坛和辩论殿堂的功能，它深受若干组织缺陷之苦，特别是它一般由几百名成员组成，这些人在投票与辩论方面具有形式上的平等权利。尽管在其他方面具有优势，但议会的平等主义和无组织性，却削弱了它提供领导和采取一致行动的能力。在一个公众依赖政府解决社会问题和实现持续繁荣，国家除了参与国际事务和全球政治别无选择的时代，这个问题已变得更加尖锐。由政党组织的议会当然更能采用明确和协调的国内外政策，但在这些情况下，领导往往是政党的事，议会只是形式上的管道而已。一般来讲，政治行政部门组织协调性更高，且由一人（通常是总统或总理）领导，因此能够适应领导的需要，而议会无法做到这一点。

利益团体和媒体权力

权力和公众注意力从议会转移到了行政部

门，不仅如此，就是政府之外的利益团体也使议会风光不再。利益团体从两个方面对议会构成威胁。第一，团体为公众提供了替代性的代表机制。利益团体经常是专门为此目的而建立，它们在了解民众疾苦和表达特殊群体的关切与期求方面往往比议会更加有效。如单一议题团体现在参与并推动的某些公共辩论，原先只发生在议会殿堂。第二，当议会逐渐被排除于政策制定过程之外时，作为“受影响群体”的代表与专家建议及信息来源的组织化利益越来越突出。大众传媒，特别是电视和新的电子传播形式，也使议会显得多余无用，因为报纸和电视已取而代之，成为主要的政治辩论场所，政治领导人也越来越希望利用媒体而不是间接通过议会和民众打交道。

议会能否崛起？

许多人认为上述分析描绘了一幅过于阴暗的图景。从某种程度上讲，“议会的衰落”是一种过于概括的说法，因为它可能掩盖了或许更重要的事实：议会在政治过程中的角色已发生根本的变化。它作为立法和政策形成机构的衰落乃不争事实，但许多人也会同意布朗德尔（Blondel, 1973）的看法，认为议会反而成了更加重要的“沟通机制”。越来越多的议会愿意

向电视镜头公开议事过程，这无疑有助于提升其公众形象，巩固其作为辩论舞台和监督机构的地位。换句话说，大众传媒既能使之降格亦使之升级。议会工作也同样存在专业化趋势。许多国家仿效美国国会，采用和强化了专门委员会，改善了议员个人可利用的班底和资源情况。

更广泛地看也有迹象表明，在英国和其他一些国家，由于政党之严明纪律不再，议会的重要性和独立性正在增强。不仅见识更广的选民对议员个人期待更多，而且教育水平更高和资源更多的议员也不愿再对党言听计从，亦不甘于为游说活动效劳。政治体系的合法性和稳定，同可感觉到的议会效能紧密联系，这种普遍认识确保会权力一旦削弱，则抗议之声将会此起彼伏。最终来讲，议会行政之间的可欲平衡归结为对以下两者的规范判断：一方面是代表性和责任的需要，一方面是领导和强政府的需要。

总结

◆议会（assembly）、立法机关（legislatures）或巴力门（parliaments）三者通常可以换用。议会一词表示该机构是人民的

代理，由宣称代表人民的外行政治人物组成，而非训练有素或专业的政府官员构成。立法机构容易引起误解，因为议会从未垄断立法权。巴力门则将注意力引向了议会在辩论和审议方面的意义。

◆议会制指政府主导议会并通过议会进行治理的制度，行政部门由议会产生并对议会负责。总统制则是以议会与行政间的权力分立为基础，两部门彼此独立又相互依赖。

◆议会提供了政府和人民之间的联系，也就是支持政府和维护政权的一种沟通渠道，它迫使政府回应人民的需求。议会的主要功能是立法、充当代表机构、监督和审查行政部门、录用和训练政治人物，以及协助维系政治体系的合法性。

◆议会一般由一院或两院构成。两院制的吸引力在于，它能强化制衡机制并扩大代表性，在联邦制中尤为适用。其不足之处，是该制度有造成停滞主义和政府僵局的趋向。委员会制度在立法过程中日益重要；强势的议会通常有强大的委员会，弱势的议会则有弱小的委员会。

◆议会很少制定政策，更常见的情况是影响政策或受行政支配。议会权力决定于诸多因素，包括议会在宪法上的职责范围、独立于行政的程度、政党制度的性质，以及议会的组织协调性。

◆议会衰落引起了人民的忧虑，因为这与责任和代议政府的健全紧密相连。议会衰落的原因有：纪律严明之政党的出现，大政府的发展，行政部门形成政策和提供领导方面能力的增大，以及利益团体和大众传媒力量的增强。

问题讨论

▲议会制政府的普遍采用是否反映了该制度的成功和效率？

▲为什么人们认为权力分立是非常重要的自由民主原则？

▲哪些条件最有益于推动责任政府？

▲两院制是否总是优于议一院制？

▲在复杂的现代社会，议会是否注定败于行政部门？

▲议会的衰落是否必然削弱代表性和责任？

第 16 章：政治行政机构

“ A ruler must learn to be other than good”。

——马基雅维里：《君主论》

行政机构是政府的最基本核心。离开了宪法、议会、司法部门甚至政党，政治体系依然能够运转，但若没有行政机构制定政府政策并保障其执行，它就无法生存。许多政治体系所试图制约和限制的，也正是行政机构的这种潜在权力，其方式是迫使行政机构在宪政框架内活动，或使之向民选议会或选民负责。政治行政机构，尤其是行政首长，无疑是公众最熟悉的政治面孔，原因在于行政乃政治领导的源头。国家在国内和国际领域中责任的增加，媒

体倾向于从个人特质方面描述政治，这极大地提升了行政的上述角色。不过，聚于行政机构的希望与期待到头来还可能是它倒台的原因。许多政治体系的领导人发现，“履行诺言”变得越来越困难了。该问题与政治——尤其是政治人物的“解魅”（disenchantment）有关。

本章欲讨论的主要问题如下：

▲什么是政府行政机构？它由哪几部分构成？

▲政治行政机构的有哪些主要功能？

▲总统制的行政机构与议会制的行政机构有何区别？

▲行政机构的权力位于何处？

▲如何理解和解释政治领导？

▲现代政治中是否存在领导危机？

16．1 行政机构的角色

行政机构的组成

从严格的字面意义上讲，行政机构 [378] 是负责政策执行或贯彻的政府部门，但在实践中，其职责往往要更广泛和复杂。这种复杂性还延伸到了行政机构的组成方面，机构成员可从两方面加以划分。第一，“政治”行政机构和“官僚”行政机构。这种划分凸显了政治人物和文官的差别，和更广义上的政治与行政间的分野。第二，行政机构内部也可存在多个地位和责任层级。议会往往至少尊重成员的形式平等，而行政机构则是典型的金字塔结构，根据明晰的

领导结构进行组织。

政治和官僚职位的划分，在议会制行政机构中最为明确，两者在录用、职责、地位和政治取向方面均有差异。在议会制下，政治行政机构由民选的政治人物构成，部长来自议会并对议会负责，他们的工作是根据所属政党的政治和意识形态优先次序制定政策，并监督政策执行。官僚行政机构由委任的职业文官组成，他们的工作是提供建议和执行政策，服从政治中立的要求，并忠于所在部会的首长。

但在澳大利亚、加拿大、印度和英国等国的议会制下，由于高级文官经常实质参与决策，并且他们的任用通常具有临时政治顾问的性质，政治/官僚的划分模糊化了。在总统制行政机构中，两者的重合度甚至更高。例如在美国，总统是行政机构中唯一民选的政治人物，内阁 [379] 成员实际上都是委任官员，所有高级文官和许多中层文官都有党派色彩且有任期限制。在共产主义国家，如中国和前苏联，执政共产党的影响无所不在，政治/官僚的区别几乎没有什么意义。中国的官僚在所有问题上都支持共产党的意识形态，一般都是共产党员，就此而论他们是“政治的”。与政治/官僚的划分相比，行政机构内部的等级分工比较容易确认。首先，行政机构往往以一个人的领导为中心。诚如孟德斯鸠所言，“需要迅速行动的政府部门，由一人管理胜过多人管理。”行政机构有两

个分离的领导职位，尽管它们可以由一人担任。其一为国家元首，是一个拥有形式权威、基本上只具象征意义的职务。其二为政府首脑，或称行政首长，负责决策并承担政治责任。美国、俄罗斯和法国的总统身兼两职，而议会制国家中两个职位却是分开的。总理担任行政首长，国家元首一职则通常由没有党派色彩的名义领袖担任。在行政首长下面，有多名部长或大臣负责制定或贯彻具体领域的政策。这些部门老板常有等级之分，取决于所负责之政策领域的重要性（经济和外交部长一般地位最高），或是否有资格参加内阁或高级委员会。如下文将要进一步讨论的，内阁的职责范围，从以集体领导形式共享决策权力，到提供建议和更广泛地协调行政政策，十分繁杂。更低的层级是庞大的官僚和行政人员队伍（第 17 章有述），他们至少在理论上较少关注政策制定，而更关心政策实施。最后是强制执行机构，如警察和武装力量（第 18 章有论），以及诸多准政府机构，也就是人民熟知的准自治非政府机构。就其协助实施政府政策而论，这些准政府机构是行政机构的一部分，但工作人员至少形式上独立于政府。

政治行政机构的职能

最简单地讲，政治行政机构的任务是提供领导。行政机构在这种意义上是国家机器的“制高点”（commanding heights），还是国家本身的核心。这一角色延伸到了许多领域，意味着政治行政机构的成员要负有多种职能，有时要同时履行若干职能。其中最重要的职能包括：

- 礼仪性职责
- 决策控制
- 民众政治领导
- 官僚管理
- 危机反应

礼仪领导

国家元首、行政首长——在更小的范围内还有高级部长或大臣——“代表”国家。他们赋予国家个人化的权威形态，代表更广大社会，准确或不准确地讲，还象征着社会的团结。这种角色主要是形式和礼仪上的，包括了国家活动、外访、国际会议，以及批准条约和立法等内容。不属行政机构的总统或立宪君主有时候担负这些基本礼仪性的职责，其他行政官员可以专注于政府日常事务。该角色因两个原因而具有广泛意义。其一，它提供了团结统一和政治忠诚的聚焦点，有助于建立合法性；其二，它使行政机构的高层官员可自称为“国家领导人”，这对维系公众支持与选举公信力极为重

要。

决策领导

政治行政机构的关键职能是指导与控制政策过程。简言之，人们期待政府的领导。在 20 世纪，为了适应政府责任的不断增加，该角色有了相当大的扩张。人们尤其指望政治行政机构制定协调的经济和社会计划，满足更复杂和政治上更成熟之社会的需要，并在相互依存度越来越高的世界里控制各种外部关系。这种发展的一个重要后果，就是行政机构的立法权增大，侵蚀了传统上属于议会的责任。

政治行政机构不仅经常提出立法案，通过劝说或指示推动立法过程，而且在许多情况下，它还利用法令、命令和其他手段行使着广泛的立法权。但如果说政治行政机构总是支配政策过程，却也是一种误解。如许多政策是由政党和利益团体提出的。而且，凭其专业技能和专门知识，官僚或文官人员也会在政策制定中发挥至关重要的作用，至多会留下一些空间给政治行政机构去确定政府政策的总体方向。

民众领导

与政治体系的其他任何部门相比，政治行政

机构的声望对整个政权的声誉和稳定要更为重要。在政策层次上，正是行政机构动员支持的能力，保证了普通大众的服从与合作。道理很简单，没有公众或社会主要团体的支持，政策执行会变得很困难，甚至不可能。更重要的是，政治行政机构的声望与整个政权的合法性紧密联系。某个政府或行政当局不受拥戴本身并不会削弱人们对政治体系的支持，但是在缺乏撤换或替换政府的机制的情况下，政府声望下挫将会影响政治体系的合法性。这可以在一定程度上解释普遍采用定期和竞争性选举的原因。当然，这并不是说不受欢迎和残酷无情的政府总是会彻底瓦解。这些政权仍会生存下去，但只有诉诸威权主义才能延续，而这意味着人民的服从是压制和意识形态操纵的结果。

官僚领导

监督政策执行的任务，表明政治行政机构担负着主要的官僚和行政责任。从这个角度看，行政首长、部长和大臣们构成负责管理政府机器的“高层管理人员”。这项工作主要根据部门界限进行组织，高级部长负责特定的政策领域和参与执行该领域政策的官僚人员。在更高层次上还需要有政策协调，通常由某种内阁制度来完成这种协调。

有人对这种官僚领导的效能表示怀疑。首

先，由于政治行政机构是由政治人物组成，它们经常缺少有效控制四处扩张的官僚机器所必需的专才、管理经验和行政知识。其次，某些政府部门会形成自身利益，与强大的受庇护团体结成联盟时更是如此。第三，官僚机构作为一个整体也会形成与政治行政机构相分离的利益，促使它去抗拒名义政治老板的控制。第 17 章有关官僚权力部分将更详细讨论这些问题。

危机领导

政治行政机构相对于议会的一大优势，是它有能力采取迅速和决断的行动。当国内或国际政治爆发危机时，无一例外的是行政机构凭借其等级结构和赋予个人领导的活动空间及时做出反应。因此，议会在战争期间会授予政治行政机构近于专制的权力，而当面临自然灾难、恐怖威胁、劳工骚动和内乱时，行政机构也会夺取“紧急权力”。但是很明显，宣布“紧急状态”和强制实现有力行政统治的权力很容易滥用。政府在宪政的幌子下，利用这些权力削弱或拔除政治反对派力量的做法实在是屡见不鲜。

焦点论述

国家元首（**heads of state**）

国家元首是国家权力与权威的个人化身。作

为国家的首席代表，国家元首在该国土地上享有最高地位。但是，他/她实质上往往只是具有象征或形式意义的人物，真正的权力掌握在政府首脑手里（与国家元首可为同一人担任，也可以不是）。国家元首行使着广泛的仪式性权力和职责，如授勋、同意立法或条约，接待来访的国家元首。任命政府首脑的权力（在议会制下比较重要）使国家元首拥有某些残存的政治影响力。国家元首通常为总统或君主。

16．2 行政机构中的权力：谁来领导？

如前文所述，政治行政机构的角色与责任，已因民主政治的出现、政府干预的增加以及政

治和经济全球化，而大大扩张。在20 世纪，政治行政机构获得了更广泛的决策和立法职责，控制了四处扩展的官僚机器，并日益成为民众政治和媒体关注的焦点。这些发展又反过来对政府行政机构的内部组织及其内部权力分配产生了深刻的影响。人们普遍认为，上述过程的主要受益者是行政首长。现在，政府首脑一般拥有制度责任、政治地位，以及使之与内阁同僚明显区别开来的公共形象。然而，日趋集权化和个人权力增长，却与领导失败以及行政首长愈来愈无法兑现其选举承诺的情况形成尖锐冲突。行政权力的复杂动态可通过考察总统、总理（首相）和内阁的角色而进行更细致的检视。

上述三者均有三个权力维面须谨记在心：

●权力形式（formal）维面：行政官员的宪法角色与责任，他们活动的制度框架。

●权力的非形式（informal）维面：人格特质、政治技巧和经验的作用，政党和大众传媒等因素的影响。

●权力的外部（external）维面：政府活动的政治、经济和外交背景，行政部门承担的更广泛压力。

总统

总统是正式的国家元首，而某些国家是由君主或皇帝领有这一头衔。宪法总统（constitutional president）和行政总统（executive president）之间存在重大区别。如印度、以色列和德国等国的宪法或非行政总统，属于议会制的一个特征，其责任主要限于仪式性的职能。在这样的环境下，总统仅仅是名义上的，行政权由总理（首相）和/或内阁行使。本节内容关注的是行政总统，他同时拥有国家元首的形式职责和行政首长的政治权力。这种总统构成了与议会制(图 16.2)相对的所谓总统制（图 16.1）的基础。

总统制行政机构的权力可能是无限的，也可能是有限的。有限的总统制行政机构，在宪法、政治民主、政党竞争以及某种形式分权的制约下活动。最重要的一点是，对民众负责之议会的权力平衡着总统的权力。有限总统制最著名的例子是美国的体制，法国和芬兰等国的半总统制 [380] 也属此类。另一方面，在无限的总统制中，总统被赋予近乎不受制约的权力，意味着这种政权实际上是专政统治，通常存在于强烈依靠军队支持的一党国家，如利比亚、伊拉克和印度尼西亚。

美式总统制政府 [381] 的仿效者遍布全世界，主要是在拉丁美洲以及较为晚近的后共产主义国家，如波兰、匈牙利、捷克和俄罗斯，尽管在俄罗斯之外的大多数后共产主义国家，总统

都是在一个实际为议会制的框架内活动。美国宪法的设计者将行政权赋予总统，他们意识到自己实际上创造了一个“民选王权”（elective kingship）。为了避免他们相信已在英国王权之下出现的权力滥用，制宪者们建立了一套立法、行政和司法部门之间的复杂分权体制。纽斯塔特（Neustadt，1964）更准确地称之为“分享权力的独立机构”。因此，虽然总统被称为国家元首、行政首长、三军统帅兼首席外交官，被授予广泛的任命权和法案否决权，但国会也被赋予强大的牵制权力，特别是有权宣战并推翻总统的否决，参议院被授权核准任命与批准条约。甚至一直到 20 世纪早期，总统仍然一般只是个次级机构，必要的政策领导权掌握在国会手中。

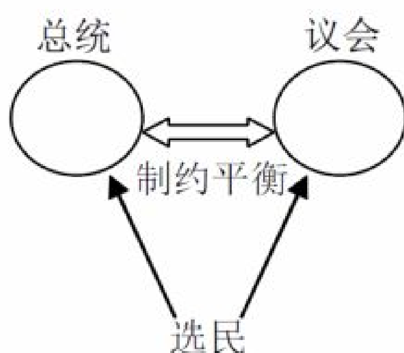


图 **16.1**：总统制政府（有限总统制）

两方面的重大发展改变了美国总统的地位。

其一，国家经济发展要求政府放弃传统的自由放任政策，更多地干预经济和社会生活。其二，美国不得不放弃其孤立主义政策，接受一种世界角色，在二战后的两极（现在或许是多极）世界体系中担负起超级大国的地位。自罗斯福总统在 1930 年代推行新政以来，美国总统就扮演起主要立法者的角色，并自 1945 年起成为“自由世界”的领袖。约翰逊和尼克松未经国会正式宣布便轻松地使越南战争升级，斯格尔辛格（Arthur Schlesinger, 1974）甚至惊呼，一个打破宪法约束、威胁控制其他两个政府部门的“帝王总统”出现了。

尽管如此，总统权力仍经常是相当脆弱并无实质性的。纽斯塔特在其经典著作《总统的权力》（*Presidential Power*，Neustadt, [1964]1980）中的观点依然成立：美国总统的主要权力乃“说服的权力”，亦即讨价还价、鼓励以及劝诱但非命令的能力。美国总统遂行意志的能力决定于四种重要关系，具体而言是同如下四者的关系：

- 国会
- 联邦官僚机构
- 最高法院
- 大众传媒

总统与国会的关系无疑最为重要。例如，某位总统的成功经常是根据其与国会斗争的“成功率”——即立法计划通过国会审议的比例——来

判定的。但在越战和水门丑闻之后，总统不得不面对更加倨傲自信的国会——它意图要求收回某些所丧权力。稍早的例子是 1974 年通过的《战争权力法》（ *War Powers Act* ），规定美军向海外派兵必需获得国会支持。更重要的是，美国相对松散的政党制度，使总统不具备议会制行政部门可诉诸政党团结而控制立法的主要工具。这意味着即使参众两院皆受所属政党控制，总统仍可能遭到国会的抵制，卡特总统在 1970 年代就面临着这样的处境。

焦点论述

有关君主制的争论

君主制是一种一人支配的统治制度（字面意思就是“一人统治”）。但在一般用法中，君主制指国家元首经世袭或王朝继承产生的制度。专制君主制中的君主宣称拥有（虽然很少行使）全部政治权力（如沙特阿拉伯、尼泊尔和摩洛哥）。在立宪君主制中，君主实质上履行着政治上不是很重要的仪式功能（如西班牙、荷兰和英国）。

立宪君主制的优点如下：

●没有党派色彩的国家元首能够“超然于”政党政治之外。

●君主体现了传统的权威，成为爱国忠诚和民族团结的象征。

●君主给民选政府提供了可资利用的经验与智慧（特别在有关宪政事宜的）宝库。

君主制的缺点包括：

●违反了民主原则，因为政治权威不是来自人民同意，而且不必对人民负责。

●君主象征（还可能支持）保守的价值，如等级、服从，以及对继承而来的财富和社会地位的尊重。

●君主制将国家限制在过时的状态和过去的象征上，阻碍了进步。

当反对党控制国会时，总统会更显弱势。1994 年共和党赢得国会选举后，克林顿总统就面临着这种局面。而 2001 年初一名共和党参议员变节导致民主党人控制了参议院，布什总统对国会的影响也大受限制。总统面临的困难在于，参众两院议员最关心“父老乡亲”，而不顾政党从属关系。议员们在利益驱使下关注国内事务，甚至促使论者指出了“两种总统权力”的存在。一是“内政”总统权力，其特征是政策失败和僵局，为多数总统所弃守；二是“外交”总统权力，历任总统都对此投注精力，希望证明其领导能力。甚至当选时曾承诺要锁定经济的克林顿总统，也无可避免地（如罗斯[Rose，1987]所言）“迈向了国际舞台”。2001 年 9 月 11 日对纽约和华盛顿的恐怖袭击又强化了上述

趋向。

从理论上讲，联邦官僚机构是为服务于总统而存在的，但在实践中却有令人尴尬的制约作用。尽管总统直接或间接地任命了约 3000 名中高层政府官员，但比起全美超过二百万的职业官僚来，这实在是微不足道。而且，人们也普遍认为，这些官僚所服从的利益经常与政府政策的优先性相矛盾。曾任威尔逊总统任下海军部长的罗斯福（F. D. Roosevelt），形容海军部的影响就象敲打一个羽毛垫子，“你敲呀敲，可它还是老样子”。杜鲁门在对继任者艾森豪威尔将军的一段著名评论中也指出了类似的问题：

他会这里说“做这个！做那个！”，但什么都不会发生。可怜的艾克 [382] ——他一点都不像陆军”。

类似的困难在总统与最高法院的关系中也存在。 1950 年代以来，最高法院在美国政治生活扮演着重要角色，迫使总统修改政治议程（在一定程度上通过影响议程实现）。虽然总统任命最高法院法官，但这些任命可能被参议院驳回（如尼克松遇到两次，里根一次），而且一旦被任命，由于任期终身制，这些法官也不受总统控制。1930 年代许多新政计划遭到最高法

院阻挠，直到罗斯福总统通过 1937 年“法院革命”改变了最高法院内部的意识形态平衡后，局势才得到扭转。艾森豪威尔任命沃伦为首席大法官，但后来才发现他的司法能动主义倾向和宪法解释的自由派立场。

最后一项重要关系是总统和大众传媒的互动。传媒对总统极其重要，因为总统需要“越过国会”直接向美国公众提出吁请。象曾作过演员和记者的里根总统，在“驾驭”媒体报道并确保正面评论上颇为成功。尽管如此，因之而生者也会因之而亡。大众传媒常被形容为美国的第四政府部门，非常珍视其政治独立和追求真实的声誉。《华盛顿邮报》揭露了水门丑闻，最终导致 1974 年尼克松辞职；媒体对白水（Whitewater）事件的无情报道，则在 1990 年代初期使克林顿政府遭到严重削弱。

当俄罗斯议会渐渐落入强硬派的控制，并意图抵制叶利钦的一揽子“休克疗法”改革时，总统制内潜在的制度冲突在后共产主义的俄罗斯变成了现实。由于在粉碎议会 1993 年 10 月的反抗中获得军队支持，叶利钦的总统大权最终得以保全，并强制实行总统统治。但叶利钦还需要平衡俄罗斯政权内部不安定且相互冲突的压力，这抵消了无限总统制行政机构出现的可能。叶利钦在激进改革派、保守强硬派和顽固民族主义者之间进退维谷，只有竭力维持选举公信力和政府的运转。2000 年以来，普京总统

再次坚持了俄罗斯强大的行政领导传统。普京利用发动车臣战争和反地区分裂主义所赢得的声望，形成了以他所称的“法律专政”（dictatorship of law）为基础的霸权性总统权力。采用半总统制的国家，如法国、奥地利、芬兰和葡萄牙，有着与上述国家不同的总统制政府。这是一种混合制度：其总统和总统制下的情况一样，单独选举产生，被赋予广泛的行政权力；也类似于议会制，通常由总理和内阁组成政府，由议会产生并对议会负责。例如在芬兰和奥地利，这种制度主要通过行政权的分工来运转，总统专注于对外事务与更广泛的宪政问题，而总理和内阁则负责国内政策。

法国第五共和国确立的制度（1962 年总统单独选举产生后确立）要更加复杂。一方面，除了履行美国总统所担负的国家元首、行政首长和职位任命者的职责外，法国总统还拥有七年的固定任期，能利用解散国民议会的权力使立法机构俯首就范。另一方面，由于需要维持议会和公众对政府的支持，法国总统还受到严重的限制。1958 年到 1969 年的戴高乐总统、1969 到 1974 年的蓬皮杜总统和 1974-1981 年的德斯坦总统的强势力量，都主要源自戴高乐派对国民议会的控制。而他们要求举行大选的权力，并不必然保证所属政党就能控制国民议会，例如属社会党的密特朗总统就曾在 1986 和 1993 年两次遇到这种情况，当时他不得不先后

与希拉克和巴拉杜（Balladur）领导的戴高乐派政府左右共治。与此类似，虽然戴高乐拥有民选最高领导人的正式权力，但仍因 1968 年 5 月的学生骚乱和财政危机而在 1969 年去职。希拉克总统所受的压力——尤其是 1997 年诺斯潘领导的社会党政府上台后——也暴露出了总统权力的脆弱性。

总理（首相）

现代世界中大多数政治行政机构可划为议会制行政机构。议会制中行政权的结构和形式与总统制有很大不同，它有三个基本特征。第一，由于行政权源于议会，并与政党政治关系密切，所以需要一个独立的国家元首——立宪君主或非属行政的总统，来履行礼仪性的职责，并作为爱国忠诚的投注焦点。第二，政治行政机构由议会产生，意味着总统制中立法和行政人事上的分离在议会制中不存在。第三，行政机构直接对议会负责，或至少对议会下院负责，它只要赢得维持议会信任则可继续掌权。

因此，议会制中行政权的外部动力与总统制截然不同。简言之，总统制行政机构倾向于依赖个人授权和独立的宪法权力，而议会制行政机构则需要主导议会并通过议会进行治理。这

无疑也影响到权力的内部动力，尤其是在议会制行政机构中造成了要求集体决策和协作的更大压力，这类体制中内阁地位往往较高正反映了这一点。但许多论者认为，总理权力的增长实际上已使总理变成了准总统。

总理就是政府首脑，权力来自其对议会多数党或多数党联盟的领导。与行政总统相比，总理一职所拥有正式权力的范围通常不是很大，其中最重要的是控制任命权——即对部长的任免升迁。在荷兰和澳大利亚，即便这些权力也是由议会或多数党行使的。由于总理的职责在宪法上仅有宽泛的规定，因此该职位的权力取决于在位者所选择的作为，或更准确地说，在位者能够有什么作为，这样说毫不夸张。

在实践中，总理的权力问题可以归结为两组关系。第一组是总理与内阁、部长个人和政府部门的关系；第二组是总理与其所属政党，以及通过政党与议会和公众的关系。内阁的支持对被称为“同列之首 [383] ”的总理/首相来讲特别重要，英国、印度和澳大利亚的情况就是这样。这种地位迫使总理/首相在集体性的内阁制政府下活动，他们的权力也因此就是通过任命权、内阁管理和政府机构控制而确保阁员服从之程度的反映。相比之下，德国总理个人获得基本法第 65 条授权，能够决定政府政策的总路线。但同一条款也规定各部部长在有关本部门事务上享有自主权，又限制了总理的权力。

总理的权力和影响无疑在于其作为政党领袖的地位。事实上，现代的总理职位主要是纪律严明之政党出现的产物。总理一职不仅根据政党领袖的地位而来，而且它也给占有总理职位者提供控制议会的工具，奠定了塑造国家领导人形象的基础。因此，政党团结的程度、总理所属政党在议会的实力（尤其是它单独执政，还是联合政府之一员），以及议会或至少第一院所拥有的权威，是总理权力的重要决定因素。例如，日本自民党内部的派系对立，使战后多数时期总理的任期短暂（1974-1982 年有五任首相换马），内阁也频繁改组。与此类似，意大利分裂的政党制度，往往迫使总理在脆弱的联合政府内扮演着掮客的角色。德国总理则因各州的独立性、第二院的权力、宪法法院的权威以及中央银行的自主性而受到限制。虽然如此，人们仍有一种共见认为，尽管宪法和政治地位不同，近年来总理的权力仍有增长。这种情况部分是由于广播媒体特别关注个人的倾向，意味着总理成了所在党的“品牌形象”。参加国际峰会和对外访问的增加，也给总理提供了培养政治家形象的机会和展示国家领导人风范的空间。有些人因此在某些情况下断言，总理实际上已从内阁的桎梏中解放出来，形成了某种总理制政府。例如，印度在英迪拉·甘地及其子拉吉夫领导下形成了风格独断的总理制，并在 1975-1979 年的“紧急状态”期间达

到颠峰。这可能是因为国大党在议会拥有稳固多数，严格控制中央政府机器，以及甘地王朝长期支配着印度的重要社会阶层。

焦点论述

总理制政府（**prime-ministerial government**）：优点与缺点

总理制政府有两个关键特征。第一，总理一职是政府立法与行政机构的中心纽带，总理由议会产生并对议会负责，并充当行政首长和官僚首脑。第二，总理制政府反映出行政权集中在总理手中，以及内阁和各部长之间的有效协调。它在这方面与总统制类似。总理制政府因下述原因而受到批评：

●削弱了原先内阁和政府部门对总理的限制，因而增强了集权度。

●排除批评和不同观点，压缩了政策辩论的空间。

它也因下列原因而受到支持：

●反映了总理在大选中所获得的个人授权。

●限制了部门主义所表现出的离心力以及集体决策的“推委扯皮”现象，使政府政策有了明确的方向。

英国经常有总理制政府的提法，如克罗斯曼（Crossman，1963）和麦肯陶什（Mackintosh，1977）等评论家即有此论。英国首相非同一般的权力来自多个方面：

●任命权的层次与范围。

●对内阁系统的控制，特别是设立和任命内阁委员会的能力。

●作为文官首脑的地位，及由此对官僚机器的控制。

●直接接近媒体的渠道，可使首相向选民发出个人化的诉求。

根据克罗斯曼的观点，首相位于政府行政与政治部门的顶点，这意味着内阁已变为美国式的咨询机构，不再行使决策职责。总理制/首相制政府的说法，在撒切尔夫人有效改造了首相职位的性质和权威后，显然已变成现实。布莱尔自 1997 年担任首相以来，也在许多方面巩固了这一制度的基础。

撒切尔夫人担任首相职务的与众不同之处在于，她自认为是“有信仰的首相”，她的职责是进行意识形态领导和政策协调，这种意识形态以被称为撒切尔主义 [384] 的理念为方向。同样，布莱尔也坚决地将他对工党的领导同“现代化”方案结合起来，该方案以贴上“第三条道路”意识形态优先性标签的“新”工党取代了旧式的社会主义工党。在福雷（Foley, 2000）看

来，这种发展完全揭示出了“真正的英国总统”在很大程度上已经成为现实。议会制行政机构的总统制 [385] 特征表现在如下方面：

●空间领导（spatial leadership）：总理/首相以“局外人”自居或形成自己的意识形态立场，以此远离所属政党和政府。

●民众主义的活动触角：总理/首相宣称表达了民众最深层的希望与担虑，试图以此与民众建立直接联系。

●个人化的竞选运动：新媒体执迷于领导人的个人风格，并往往将其描绘成所属党或政府的“品牌形象”。

●个人授权：总理/首相倾向于要求拥有选举权威，并自视为所属政党或政府的意识形态良心。

●专门顾问：总理/首相往往依靠亲自挑选的政治顾问，而不是内阁、部长大臣或高级文官。

那些统领议会团结多数的总理所能行使的权力，会令许多国家的总统羡慕不已，但他们也受到相当大的限制。例如，总理并不能完全自由地任免官员。为了维持政党团结，需要保证党内各派别和意识形态在内阁中都有代表，在加拿大等国还存在地区和语言代表的压力，这都对总理权力构成了强大制约。最终，总理的权力只局限在内阁、所属政党和更广阔政治环境所许可的范围内。我们可以在印度看到这种

情况。在 1970 年代实行紧急状态的过分行动之后，德塞（Desai）、辛格（Singh）和拉奥（Rao）等总理领导着联合政府或少数政府，他们削减了总理幕僚的人数，愿意尊重各政府部门的自主性，也减少了对各邦政府事务的干预。

英国的情况也很有意思，撒切尔夫人所行使的巨大权力，主要不是她不服输的性格和意识形态上的坚定所致，而是由于她所面临的非比寻常的有利环境。主要的有利因素有：在野的工党实力弱小而且分裂，1982 年福兰克群岛战争胜利，1980 年代中期世界经济复苏，以及部分由于上述原因，保守党在撒切尔夫人领导下能够连续三次赢得大选。在她 1990 年 11 月去职之后，首相权力的脆弱性也暴露了出来。

梅杰首相的相对弱势地位，特别是在 1992-1997 年间，原因主要不是他个人不称职，而是因为政府当时不得不面对的巨大困难。这些困难包括：英国从 1990 年代初期的衰退中复苏缓慢，

1992 年后保守党在议会的多数地位滑落，该党在对欧政策上分裂加剧，以及政府不得不面对选民支持度增加且领导更加有效的反对党——工党。相较之下，布莱尔不仅得益于工党在议会的优势多数和保守党在选举方面的衰落，而且在野 18 年之后，工党对强有力领导和团结的要求能更好做出回应。布莱尔任职之初

经济持续增长和低通货膨胀又强化了这种回应性。

内阁

几乎所有政治行政机构都有某种形式的内阁。法国的内阁称为部长会议，苏联的内阁则为政治局。内阁是代表政府各部门的高级部长/大臣组成的委员会。该术语不能和顾问团 [386] 混淆，后者在法国和欧盟用以指支持部长个人的小型政策咨询团体。内阁的普遍存在，反映了政治行政机构内政治与行政方面对集体性程序的需求。首先，内阁能使政府以集体面貌展现在议会和公众面前。若没有内阁，政府似乎只是供个人利用的私人工具。其次，内阁是一种旨在保证政府政策有效协调的行政机制。简言之，没有内阁，政府将会由彼此对立的官僚帝国组成，每一方都醉心于自我扩张，正象希特勒统治时期的纳粹德国所发生的情况一样。

内阁的准确角色和政治意义因制度和国家的不同而存在差别。在美国等总统制国家，内阁为服务总统而存在，充当政策顾问而非决策者的角色。在 20 世纪后半叶，美国行政机构的扩张大都发生在非内阁的层次，表现为总统办公厅（Executive Office of the President，将在第 17 章讨论）的成立。相比之下，在尊重内阁制

政府 [387] [388] 原则的国家，如英国、多数英联邦国家，还有包括意大利、瑞典和挪威在内的某些欧洲国家，内阁至少在理论上是行政机构的顶点。

不过，要在实际中发现通过内阁或类似机构活动的集体性行政机构的例子，还是存在困难。苏联在理论上存在某种形式的集体领导，反映了马克思列宁主义的信仰——苏联社会的领导和指导力量是共产党而非某个领袖。但事实上，自斯大林开始的共产党总书记控制了政治局和相应国家机构——部长会议常务委员会，除了赫鲁晓夫（1964 年党内政变的牺牲者）和戈尔巴乔夫外，历任总书记都能保持权位一直到死。德国乃至整个欧洲大陆，一般都有部门分工的传统，这阻碍了部长们自视为“团队成员”，从而打击了任何内阁制政府的倾向。即便在据认为是内阁制政府原型的英国，也很难将内阁视为决策机构，更不用说民主论坛了。

不仅首相权力的扩张破坏了英国政府的集体性，而且政府政策范围和复杂性的增大，也使多数决定实际上是在其他地方做出，因而送达内阁时政策都已定型。这凸显了政府各部门在政策制定方面的重要性，也显示了内阁委员会甚至小组委员会的影响力。在英国等国家，整个内阁只是内阁体系的中枢，该体系内所属专家组成的委员会，要比内阁自身更能细致深入

地检视政策提案。这套体系从两个方面削弱了内阁的地位：首先，首相通过设立委员会并选任组成人员，强化了控制手段；其次，全体内阁往往缺少时间和经验去挑战委员会的各项提案。有些论者从“核心行政”[389]（core executive）思想的角度解释了由此产生的复杂关系（Rhodes and Dunleavy, 1995）。另一方面，若认为内阁只是一个“尊严”机构弃置一旁，也是错误的。例如，许多首相/总理已为忽视现代政府中的集体要素而付出高昂代价。德国总理一般认为要比英国首相强势，因为只有议会的“建设性不信任”（constructive no confidence）投票方可令其去职。这意味着联邦议院须批准另一政府任命才能推翻现任政府，而不象英国那样只要议会撤回对现任政府的支持即可倒阁。即便如此，当自由民主党于 1982 年从社会民主党领导的联合内阁中退出，加入科尔（Helmut Kohl）领导的基督教民主党阵营时，施密特（Schmidt）总理便不得不辞职而去。联合政府当然增加了内阁管理的难度——就象意大利总理经常面对的情况一样，但一党内阁也会给行政首长造成一些难题。

1990 年撒切尔夫人的辞职，在很大程度上是由于内阁对她的支持降低所致。更确切地讲，按照撒切尔夫人本人对 1990 年11 月事件的说法，当她在第一轮投票中未再次当选党的领袖时，大臣们便撤回了对她的支持，所以她是被

内阁政变赶下台的（Thatcher，1993）。澳大利亚总理霍克（Bob Hawke）在 1991 年的去职再次警示，若无内阁支持，议会制下的领导人便不能长期掌权。在反击副手基廷（Paul Keating）企图夺取领袖职位的过程中，1991 年 12 月霍克试图借解除联邦财长克林（Jone Kerin）的职务以重建权威，但在基廷的第二次挑战下颓然倒台。

16．3 领导的政治

政治领导的主题在某些方面似乎已经过时了。领导者和追随者的社会分工源于讲究服从与尊敬的前民主文化，这种文化认为领导者最有权威，而大众需要被领导、动员或指导。民主政治并未消除对领导的需要，但无疑也对领导者设下了强大的限制，主要是要求领导者对公众负责，并建立一套可令其去职的制度机制。而领导的政治在其他一些方面却越来越重要，推动建立了独立的政治心理学分支学科，主要关注政治领袖心理结构和动机的研究（Kressel，1993）。

领导问题日益受关注的原因有多种。例如，民主本身实际上就迫使政治领导人“自我表

现”，以期获得选民支持，从而在某种程度上提高了个人的重要性。现代的大众传播手段（特别是电视）无疑又强化了这一趋向，它往往重视个人而非政策，为领导人提供操纵自身公共形象的强有力武器。再者，随着社会变得更加复杂和分化，人们越来越指望领导的个人眼光能给他们所生活的世界带来协调与意义。

领导理论

政治领导的问题争议颇多。领导 [390] 在多大程度上与自由和民主相容？领导是具有鼓舞和激励性，还是慑服和压制性？强势领导受到赞赏还是为人所惧呢？这些分歧的核心是有关政治领导性质的不同看法。领导现象由何者构成？领导来自何处？有下列四种不同的领导理论：

- 作为个人才能的领导
- 作为社会学现象的领导
- 作为组织必需的领导
- 作为政治技巧的领导

传统的观点认为领导是罕有的天生才能。如亚里士多德所言“，人一生下来便注定有统治者和被统治者之分”。据此观点，领导完全是一种个人素质，体现在传统上被视为“命运支配者”的个性中。这种理论的最极端形式可见于法

西斯主义的“领袖原则”，该原则以最高领袖（且总是男性）的思想为基础，领袖自己就能领导人民完成他们的使命。该思想部分来自尼采 [391] 的“超人”观念，认为“超人”超出了传统道德的“群居本能”（herd instinct），因而达到了自我控制。此类领导理论中比较温和一点的是“克里斯玛”的思想，克里斯玛通常被理解为人格的力量。尽管罗斯福的“炉边谈话”和多数现代领袖都擅长运用的电视传播技巧——更为温和，效果也丝毫不差——也显示出了克里斯玛型的素质，但典型的克里斯玛型领导通常被认为是强有力的人物（如希特勒、卡斯特罗、纳赛尔和撒切尔）。然而遗憾的是，纳尔逊·曼德拉和达赖喇嘛等展露出真正道德权威的领袖，则是少之又少。

现代政治心理学从人的个性角度展开分析，具有类似的领导观。最早的尝试之一，是弗洛伊德和布利特（Wliiam C. Bullitt）1920 年代后期合作对威尔逊总统进行的颇具争议的心理学研究(Freud and Bullitt, 1967)。拉斯维尔在其开创性的著作《精神病理学与政治》（*Psychopathology and Politics*，Harold Lasswell, 1930）一书中指出，领导人主要受个人近乎病态的冲突所驱使，这些冲突随后根据为公共利益而采取的行动被合理化。巴伯针对政治领导所提出的一种现代分析也引起了广泛讨论（James Barber,1988）。他将重点放在所

谓“总统性格”上，根据两个关键变量将总统分为四类，这两个变量是，（1）就投入工作的精力而言，总统是主动的还是被动的；（2）就其对政治职位的感受而言，总统是积极的还是消极的。这四种类别包括：

- 主动-积极型
- 主动-消极型
- 被动-积极型
- 被动-消极型

主动-积极型总统包括肯尼迪、老布什和克林顿。主动消极型总统有哈定 [392] 和里根。尼克松属被动-积极型，而柯立芝和艾森豪威尔则属被动-消极型。不过，乔治·W·布什因 2001 年 9 月 11 日美国所受恐怖袭击，而从被动-消极型变为更有冲劲和更主动的人物，暴露了巴伯分析的局限性。

另外一种领导观则将领导看作社会学而非心理学的现象。换句话说，在这种观点看来，领导人是一定社会历史力量“创造”的。与其说领导人将自己的意志加诸于世界，倒不如说他们是历史力量发挥影响的中介。马克思主义者就采取了这种解释方法，他们相信历史发展主要决定于经济因素，反映在阶级斗争的进程中。因此，领导的个人性格就不如他们代表的更广泛阶级利益重要。马克思仍然承认波拿巴主义 [393] 是个例外。这种现象出现于 1851 年法国的路易·波拿巴政变时期，资产阶级失去了权力，

而无产阶级尚没有力量夺权的条件下，产生了这样一种个人专政。但即使在这个例子中，马克思仍坚持认为，波拿巴式专政反映了法国人数最多的小农阶级的利益。与此类似，托洛茨基在分析苏联的斯大林主义时强调，斯大林的权力在很大程度上源于国家官僚机构的支配地位（Trotsky, 1937）。社会学因素也为另外一种非常不同的思想提供了基础，即认为政治领导主要是集体行为的产物。勒邦在其开创性著作《乌合之众》（*The Crowd*，Gustav Le Bon, [1895]1960）中，分析了民众心理的动力，认为领导人受到群众集体行为的推动，而不是相反。

第三种领导理论主要从技术角度将领导看成理性或官僚的机制。根据这种观点，领导实质上是一种组织上的必然，源自任何复杂组织都具有的团结、统一和方向的需求。因此领导与官僚制是相辅相成的。现代大型组织都需要专业化和劳动分工，这又反过来产生了职位和责任的层级化。这种官僚领导符合韦伯所称的合法-合理型权威，本质上是非人格化的，以正式的通常是成文的规则为基础。立宪政府的兴起无疑确保了权力赋予政治职位而非职位的个人拥有者，使政治领导具有强烈的官僚色彩。但这又和民主压力相冲突，因为民主压力迫使政治领导人培养其超凡魅力并重视个人素质，以赢得和保有权力。

最后一种领导理论，将领导完全看作人为之物，是可以学习和练习的政治技巧。这种意义上的政治领导类似于操纵的艺术，可能是大众传播年代里民主政治的必然特征。为支持专制型领导人而建立的人格崇拜 [394] 是这一方面最为生动的体现（如毛泽东、卡扎菲和萨达姆）。确实，许多典型的克里斯玛型领袖实际上也是制造出来的。例如，斯大林靠精心营造对列宁的崇拜来支持自己的声望，广立列宁雕像，用他的名字为街道和城镇重新命名，将他受过防腐处理的遗体放在红场的陵墓里。在用尽心机地将自己和列宁的遗产联系在一起之后，斯大林 1930 年代将这种崇拜转移到了自己身上。

与之相似，希特勒在纽仑堡集会上的表现也是施佩尔（Albert Speer）精心安排的结果。他的每一个言语动作都经过细心的编排演练；整个事件的设计都是为了营造一种紧张情绪，到希特勒献身之时能骤然宣泄。现代民主政治人物在表现自我和个人看法方面的要求丝毫不减，尽管与群众集会及公开示威相比，适合电视时代的技巧要来得温和与细致。领导仍然是人为之物，只是重点转向了电视技巧，利用声音的感染力，以及依靠媒体顾问或抬轿人方面。

领导的风格

领导风格指领导人意图实现其目标的策略和行为模式。道理很简单，领导人并不都一样，其领导风格也会非常不同。决定某种领导策略和方式采用的因素当然很多，其中最明显的包括：领导人的个性和目标，他/她所活动的制度框架，赢得和保有权力的政治机制，可用的大众传播手段，以及更广泛政治文化的性质。有三种不同的领导风格：

- 放任型领导（laissez-faire leadership）
- 交易型领导（transactional leadership）
- 改造型领导（transformational leadership）

放任型领导的主要特点，是领导人不愿意干预他/她个人责任之外的事务。这种领导人对内阁和部门管理采取“放手”的态度。里根就是这种领导人，他对政府的日常事务没有太大兴趣。乔治·W·布什的情况也类似，非常倾向于将职责委托给主要顾问人员，但 2001 年发动的所谓“对恐怖主义的战争”迫使他采用了更为直接的领导方式。放任型领导与意识形态领导并非就不相容，但它无疑要求意识形态目标只标出广阔的战略视野。这种领导方法的优点在于，由于给予部属较大责任，它有助于培养和谐一致和团队精神，使领导人从管理的重担解脱出

来，专注于政治和选举事务。另一方面，由于部长等官员拥有过大空间追求自我利益和自主行动，它也会使政府政策缺乏协调性。例如，伊朗-尼加拉瓜反政府武装事件表明，里根总统对他应该负责的中央情报局和白宫官员的活动知之甚少。

相较之下，交易型领导更多具有“抓权”倾向。他们对决策和政府管理的态度积极，但主要为实用目标和考量所驱动，其中比较突出的可能有维持政党团结和政府凝聚力，增强公众支持和选举公信力。这种领导人充当着经纪人角色，关注协商和解，保持对立个人、派别和利益的平衡，从而维护政府同僚的面子。美国的约翰逊和老布什，英国的威尔逊（Harold Wilson）和梅杰均可以看作交易型领导人。这首先是一种管理型、甚至是技术官僚治国型的领导方式，其优点是强烈的务实性，留有策略的弹性空间。主要缺陷是这类领导人会被认为是机会主义的谋略家，缺乏坚定原则或深刻信念。在 1992 年美国总统大选中，老布什承认他不了解自己所云的“梦想的事物”为何，对选情造成冲击，这也显示了交易型领导人的缺陷。

在改造型领导中，领导人与其说是协调者或管理者，不如说是鼓动者或梦想家。这类领导人不仅受到意识形态信仰的激励，而且也有将之付诸实践的个人决断力与政治意愿。他们不寻求妥协与共识，而是试图在政府内部、所属

政党与公众中动员支持力量，以实现个人梦想。加德纳（Howard Gardner,1996）指出，“领导人乃创作故事的人”。这类领袖的力量取决于领导人具体表现这个故事的程度，在多大范围内引起更多公众的共鸣。

例如，戴高乐将军改变了法国政治领导的性质，确立了第五共和的总统制，又将自己塑造成了“父亲般的人物”和“民族领袖”。英国的撒切尔夫人也有类似的领导风格，她上台伊始就公开宣布自己的目标是建立“有信仰的政府”。戴高乐主义和撒切尔主义等术语的不断使用，证明了这些领导人的意识形态梦想具有长久的影响力。布莱尔也属于此类领导人，他首先将工党改造为“新”工党，随后确保他的政府追求“第三条道路”，而不再是旧式的社会主义，最后则确立了世界政治家的声誉。改造型领导人与民粹主义 [395] （民众主义，populism）常常关系密切，反映出这类领导人希望展现他们代表“人民”之关切和利益的形象。改造型领导提供了推动激进社会、经济和政治改革计划的基础，尽管有这些优点，它仍助长了威权主义倾向并导致意识形态僵化。因此，撒切尔夫人本身可能就是撒切尔主义的受害者，她的领导风格专横，在不受选民欢迎时仍不肯改变政策，终于在 1990 年为此付出了代价。

姑不论领导人采取什么领导风格，我们仍有理由相信，现代政治领导人比他们的前任面临

着更大的挑战。这一点很重要，因为对领导人的态度以及所感知的领导效能，极大地影响着人们对政治过程的一般看法。领导人面对的第一个困难，就是现代社会可能更复杂并受到全球化的影响，政治人物发现他们几乎不可能完成事情。领导人因而注定会失望，注定无法达到人民的期望。第二个困难是，领导人因旧意识形态和道德的确定性崩解而处于不利地位，这就更难创造出能激起普遍共鸣的动人故事。

第三，现代社会变得越来越多元化和分化。政治领导人因此发现，在共同文化和一套共享价值基础上建立政治诉求愈来愈困难。最后一点，政治世界与非政治世界之间已产生了文化的鸿沟。政治领导人越来越多地由职业政治人物担任，其生活方式、敏感性甚至语言都同一般人的关切相去甚远。现代领导人非但没有提供激励并表达民众的希求，相反往往被认为是自私自利而且与人民脱节的。果真如此，人民会变得与传统政治更加疏离，可能还会到其他地方寻找政治领导的源头。

总结

◆政府行政机构负责政策的贯彻执行。政治行政机构由核心的资深人物组成，大致相当于当下政府，或行政当局。官僚行政机构由公务

员或文官组成。政治/官僚的二分常因政策制定过程的复杂性而模糊化。

◆政治行政机构是国家机构的“顶级指挥所”，扮演多种领导角色，包括：代表国家出席礼仪场合、提供有关战略优先性的决策领导、动员民众支持政府、监督官僚机器，以及在国内或国际发生危机采取主动行动。

◆总统制行政机构的权力集中在总统手里，总统同时具有国家元首和政府首脑的角色，但所面对的议会享有宪法和政治上的独立性。议会制中的总理/首相在两种重要关系制约下发挥作用，其一是总理/首相与内阁、部长/大臣和各部门的关系，其二是他/她与所属政党及权力所源之议会的关系。

◆媒体和选举政治往往集中关注个人特质和形象，国际事务和峰会提供了展示政治家风范的机会，日益复杂庞大的行政机构内部也需要政治和意识形态领导，这都增大了行政首长的权力。但是，政府和政党团结的重要性，维持议会支持的需要，以及控制四处扩张的官僚机器的困难也制约了行政首长的权力。

◆人们从不同方式理解政治领导。它被解释为（1）基于个人素质（如克里斯玛）个人才能，（2）一种社会学现象，领导人体现了特定的社会历史力量，（3）一种组织上的必需，源自团结、统一和方向的需求，（4）那些意图操纵同僚与大众的领导人能够习得的政治技巧。

◆各个领导人为实现其目标采用了非常不同的策略。放任型领导试图扩大下属职责，从而培养协调一致和团队精神。交易型领导人充当经纪人，保持对立派别和利益的平衡。改造型领导则利用激励和提出个人梦想的能力来动员民众支持。

问题讨论

▲国家元首在什么环境下能发挥重要的政治作用？

▲劝说权是否是行政首长拥有的唯一权力？

▲总统和总理/首相哪个权力更大？

▲集体性内阁制政府的原则是否值得维持？

▲强势领导应受景仰还是恐惧？

▲人格崇拜是所有政治体系的特征，还是只存在于专制体系中？

▲我们是否得到了中意的领导人？

第 17 章：官僚机构

“官僚组织是由侏儒管理的庞大机构。”

——巴尔扎克（Honore De Balzac）

（Epigrams）

对许多人来说，官僚 [396] （bureaucracy）一词意味着无效率、漫无目标和费时耗力的繁文缛节。在政治领域，官僚机构指国家的行政机制，由负责执行政府事务的广大文官和公职人员组成。其他一些人支持马克斯·韦伯的观点，认为官僚制不仅存在于政府内，而且也是现代社会所有领域内存在的特别组织形式。但毋庸置疑的是，由于政府已经扩大，其职责范围也已扩张，官僚机构开始在政治生活中发挥日渐重要的作用。文官人员不能再简单划为行政人员或政策执行者而不加重视；相反，他们是政策过程中的要角，有时候甚至管理着他们的国家。潜藏在代表和民主责任表象之后的，

可能是“官吏统治”（rule by officials）的事实。因此，官僚力量的组织与控制是现代政治中最具紧迫性的问题之一，也是任何政治体系都无法轻易解决的问题。

本章欲讨论的中心问题如下：

▲什么是官僚制/官僚机构？

▲有哪些主要的官僚制理论？

▲官僚机构有哪些功能？

▲官僚机构是如何组织的？应如何组织？

▲为什么官僚人员如此有权力？为何官僚权力会扩张？

▲如何有效控制官僚机构？

17．1 官僚制理论

有关官僚制的问题激起了人们强烈的政治热情。现代时期官僚制给人的印象总是负面的。自由主义者批评官僚制缺乏公开性和责任，社会主义者尤其是马克思主义者斥之为阶级控制的工具，而新右派则认为官僚制服务于自身利益，且有着内在的无效性。这些对立观点背后正是对官僚制性质的深刻分歧。非常简单，官僚/官僚制一词的不同用法如此之多，因此试图提出一个整体性概念是不可能的。奥尔布罗（Albrow, 1970: 84-105）发现了至少七种现代官僚制概念：

- 作为理性组织的官僚制
- 代表组织无效率的官僚制
- 作为官吏统治的官僚制
- 作为公共行政的官僚制
- 作为官吏行政的官僚制
- 作为组织的官僚制
- 作为现代社会特征的官僚制

这些对立的概念和用法，在某种程度上反映了各学科对官僚制的不同看法。例如，研究政府的学者从字面意义上将官僚制理解为“文案人员的统治”（rule by bureau），也就是委任官

吏的统治。因此，约翰·密尔在《代议制政府》中认为官僚制不同于代议制政府，后者是民选和负责之政治人物的统治。在社会学领域，官僚制一般被理解为特殊的组织形态，是一种行政体系而不是政府体系。这种意义上的官僚制不仅存在于民主和威权国家，而且在企业、工会和政党等内部都存在。另一方面，经济学家有时认为官僚制是特指的“公共”组织，其特征是通过税收体制获取资金，不受制于利润驱动，也无须回应市场压力。为了厘清这些不同的用法，我们将考察对三种对立性的理论：

- 作为理性-行政机制的官僚制
- 代表保守权力集团的官僚制
- 作为政府过度供给源头的官僚制

理性-行政模式（rational-administrative model）

韦伯的著作一直主导着有关官僚制 [397] 的学术研究。在韦伯看来，官僚制与传统或克里斯玛型权威相对，是以理性规则体系为基础的“理想类型”统治。他指出了据认为是官僚组织特征的一套规则，其中最重要的有：

- 权限固定且正式，由法律或规则予以规

定。

●存在秩序严格的等级体系，保证指挥链中下级受到上级的明确监督。

●业务管理以成文文件和档案制度为基础。

●官吏的权威是非人格的，完全来自他们所在职位而不是个人身份。

●官僚规则相当严格，足以使个人自由裁量权最小化。

●官僚体系内的任命和升迁依据培训、专业知识和行政能力等职业标准。

从韦伯主义的观点来看，官僚制的核心特点是理性，因为官僚化反映了一种可靠、可预测和有效率（这点最重要）的社会组织手段的扩展。对韦伯来讲，官僚制完全是现代社会的典型组织形式，其扩张是不可避免的。这不仅是因为官僚制具有其他组织形式所没有的技术优越性，而且还是重要经济、政治和文化发展的结果。官僚化的发展与资本主义经济的出现，特别是要求经济效率的巨大压力以及大规模企业单位的出现紧密联系。现代国家的发展及其责任向社会和经济领域的延伸，也推动了强大的政府官僚机构的成长。

根据韦伯的观点，民主化的压力进一步刺激了官僚化的成长，而削弱了传统、特权和义务等观念，代之以公开竞争和贤能统治的理念。他相信，随着官僚行政形态的采用，“理性化”过程将会使所有工业社会，无论其名义上是

资本主义还是共产主义，变得越来越彼此相象。此后詹姆斯·伯纳姆在《管理革命》（*The Managerial Revolution*，James Burnham, [1905-1987],1941）一书中又发展了这种被称为趋同论 [398] 的提法。此一论述管理主义 [399] 的开创性著作指出，不管意识形态有多大差异，所有工业社会都是由经理、技术专家和国家官吏阶层进行统治的，这些人的权力归因于其技术和行政能力。

韦伯也意识到官僚制集优缺点于一身。首先，组织效率是以牺牲民主参与为代价的。官僚化会强化等级趋向——尽管它以功绩原则为基础，意味着命令是由高级官吏自上而下地发出，而不是由民众自下而上地传达。这将毁灭无产阶级专政的社会主义理想，韦伯预测这种专政将会演变成为“官吏的专政”（准确地讲，确是如此）。韦伯在这方面得出了与朋友米歇尔斯类似的结论，米歇尔斯据其对政党的研究提出了寡头铁律。

不过，与米歇尔斯相比，韦伯对自由民主的前景较为乐观。虽然他认识到官僚倾向于寻求官僚组织的长期化并逾越其行政职权，但他相信，这种倾向至少可以通过选举竞争和制度性分权等自由主义手段而被抑制。韦伯所强调的另一潜在危险是，由于社会环境变得越来越非人格化和机械，官僚的统治会导致“精神的束之高阁”（pigeon-holing of spirit）。理性和官僚

制因此将成为限制人类激情和个人自由的“铁笼”。

权力集团模式（power-bloc model）

将官僚组织视为权力集团的观点，主要来自社会主义（特别是马克思主义）的分析。马克思没有象韦伯那样提出系统的官僚制理论，但在其著作中仍能发现一些理论要点。马克思并未将官僚制看作复杂工业社会出现的结果，而将其与资本主义的具体要求联系起来。所以他不是很关心作为广泛社会现象的官僚制，而更为关注国家官僚机构所扮演的阶级角色，特别是他认为官僚制是一种维护资产阶级利益和资本主义制度的结构。

密利班德等新马克思主义者拓展了上述认定阶级倾向贯穿于国家官僚机构的分析。他们特别注意到，高级文官有能力充当保守的否决性团体，削弱甚至阻碍社会主义部长/大臣和社会主义政府采取激进行动。正如密利班德所指出的那样，上层文官“是保守的，因为他们在各自的领域内，有意或无意地成了现存经济和社会精英的盟友”（Ralph Miliband, p. 123,

1969）。此中原因多重。最明显的一点是，尽管对高层文官有政治中立的形式要求，但这些人拥有与工业家和企业经理人一样的教育和社会背景，因此也具有和后者一样的观念、偏见及一般看法。用以保证文官人员意识形态“正统性”的录用和升迁程序，也会限制年轻文官人员心怀激进或社会主义信念的可能性。

密利班德相信，高级文官趋向保守的最重要因素，是这些人不断地靠近法团资本主义世界。这是国家日渐干预经济生活、确保企业团体和文官人员不断发展关系的结果，而文官人员也总是根据私人资本主义的长期利益来界定“国家利益”。政府和企业间的人事流动反过来又强化了上述关系，国家官僚人员从私人部门录用，而文官人员在退休时又可获得待遇丰厚的就业机会。这种分析暗示，如果高级官僚嵌入到了资本主义的利益中，那么试图通过宪政手段实现社会主义将会遇到巨大障碍。

马克思主义官僚制理论的一个缺陷，是它很少注意社会主义制度的官僚化问题。马克思和恩格斯认为，官僚机构与国家一道，将会随着无阶级的共产主义社会形成而“消亡”，这个假设有效地解决上述官僚化问题。这使得马克思主义容易受到韦伯和米歇尔斯等社会科学家的批评，他们认为官僚制是一种普遍的社会现象，社会主义者所强调的公有制和计划经济只会巩固这种现象。

20 世纪共产主义的经验，使马克思主义思想家不能再继续忽视这个问题。

对后资本主义官僚制影响最大的马克思主义分析是托洛茨基的理论。在《被背叛了的革命》（*The Revolution Betrayed*，1937）中，托洛茨基强调了“官僚堕落”的问题。根据他的观点，俄国的落后加上无产阶级在政治上不成熟，产生了国家官僚扩张和阻碍社会主义进一步推进的条件。斯大林主义的专政[400]纯粹是处于支配地位的官僚利益在政治上的反映，完全脱离了群众。托洛茨基认为官僚是可以通过革命清除的社会阶层，而南斯拉夫的持不同政见者吉拉斯（Milovan Djilas，曾为铁托元帅老战友）则将官僚描绘成一个“新阶级”。在吉拉斯看来，正统共产主义政权中官僚的权力来自其对生产资料的控制（Djilas,1957），这意味着共产主义的社会制度越来越象国家资本主义了。

官僚过度供给模式（bureaucratic overply model）

理性选择和公共选择理论的出现，推翻了那种认为只有左派才会批评官僚制的观点。它们对新右派影响相当大，尤其是促进形成了新右派有关国家性质和“大”政府兴起的观点。这种官僚制模式的核心是关注官僚人员自身的利益和动机。理性选择理论的基本假定与新古典经济学一样，亦即个人乃追求自利的动物或效用最大化者。公共选择理论将这种经济决策模型应用到公共部门的分析上，在美国尤为盛行，弗吉尼亚的政治分析学派经常采用这一理论。

尼斯坎南在《官僚制与代议制政府》（*Bureaucracy and Representative Government* ，William Niskanen ,1971 ）中指出，不管其公仆形象怎样，官僚首先受到职业自利的驱使，因而意图扩张所在机构并增加预算。这是因为官僚机构扩张能够保障工作安全，增加晋升机会，提高薪金，使上层官吏拥有更大权力、优遇和特权。因此，官僚机构有着强大的内在动力，造成政府自身的扩张和公共责任的增加。在新右派看来，委任官吏能够就政策选择向民选官吏发号施令，这有助于解释意识形态信仰非常不同之政府领导下的国家扩张是如何发生的。与此类似，官僚人员天生一幅社会民主派的形象，对意图缩小国家责任范围的新右派而言也有重要的意涵。新右派相信，道理很简单，除非官僚权力受到制约或规避，否则任何追求自由市场政策的努力都注定会失败。

新右派的批评还聚焦于国家官僚机构的非市场特性，对私人部门和公共部门做了惟妙惟肖的比较。根据这种观点，企业公司等私人部门同时受到内在与外在因素的影响。对企业的主要内在影响是利润最大化的要求，它推动企业不断降低成本以获得更高的效益。外在因素是企业运行在竞争的市场环境中，这迫使它们通过产品改进和价格调整来对消费者的压力做出反应。

相较之下，官僚机构并不受制于利润驱动。如果成本高于收入，则永远是纳税人买单。同样，国家官僚机构居于垄断地位，因此无须被迫回应市场压力。结果是官僚机构（所有公共部门机构）浪费成性，毫无效率，而且它们提供的服务总是品质低劣，不能满足消费者的需要或期望。新右派这种“私人即好，公共即坏”的哲学要求国家官僚机构缩减规模，若无法做到，则应引进私人部门的管理技术。

公共选择理论的批评者通常往往认为该理论存在缺陷，因为它将个人抽离出了他/她所在的社会环境。因此这种批评认为，人类总是理性自利的假定使保守的价值偏见融入到了该理论当中。而另一些人则利用公共选择方法得出了截然不同的结论。如邓利维（Dunleavy,1991）认为，如果官僚个人是理性的行为者，那么他们更有可能喜欢工作表现策略，而不是象传统公共选择理论所称的那样采取预算最大化策

略。

预算最大化优先的倾向当然与国家扩张相伴相生，缺乏市场约束时更是如此。然而，官僚却很难采取集体行动来达到这个目标。比起狭隘的财政利益来，高级官吏往往对与工作相关的利益更感兴趣。邓利维指出，拥有合意工作与轻松舒适的办公环境可能是官僚人员最优先的考虑。这是由于高级文官特别关注工作任务的重要性与带来的利益，同时还因为在公共部门工作，能提供给他们相对适度的机会去提高薪水、工作安全度和晋升的期望。很明显，关心工作表现的高层官吏的活动方式，会与新右派魔鬼信仰中的谋求扩张者截然不同。

17．2 官僚机构的角色

官僚机构的职能

表面看来，官僚机构履行的职能单一但却非常关键。它们最基本的事务是执行或贯彻立法机构制定的法律和政治行政部门决定的政策。确实，其他政府职能（如代表、决策和利益表

达）由各种不同的机构负责，而政策执行却独属文官人员的职责——尽管他们在政务首长领导下工作。再有，将官僚机构视为理性和客观机构的韦伯式官僚制模式，似乎要将行政世界与政治世界分离开。根据这种观点，官僚只是大机器中的小齿轮，是在固定等级内根据明确规定之规则活动的可靠和有效率的行政人员。但现实却非常之不同。尽管官僚形式上居于从属地位并要保守中立，但却能对政策过程施加相当大的影响力，因而在任何政治体系内都履行着多项重要职能。其中最重要的职能有：

- 行政管理
- 提供政策建议
- 表达和聚合利益
- 维护政治稳定

行政

官僚机构的核心职能是执行或贯彻法律与政策，因而负责管理政府事务。这也是官僚机构有时候被称为“行政” [401] ，而政治行政部门被称为“政府”的原因。这一区分意味着可以在政治人物的决策角色和官僚的政策执行角色之间划出清楚的界限。无疑，世界上绝大多数的文官人员都单独承担行政职责，涵盖福利和社会安全计划的执行，经济的管制，营业执照的发

放，再到向国内外公民提供信息和建议等范围。因此，官僚机构的规模与政府的广泛责任关系密切。在整个 20 世纪，英国文官数量都是随着政府责任的扩张而增加的，1970 年代达到735000 人的最高值，但由于 1980 年代以来推行新自由主义政策， 1996 年又减少到499000人。由于推行新政，美国联邦官僚机构规模明显增大，现在已发展到 250 多万人；苏联的中央计划体制甚至需要 2000 多万国家官吏负责管理才能运转。

然而，官僚仅仅适用规则和执行他人命令的工作人员形象可能具有误导性。首先，由于许多行政细节有待于充实，文官人员在决定如何准确执行政策方面可有相当大的自由裁量权。其次，官僚机构所受控制的程度因国家的不同而差别巨大。中国的公务员处于党的严格监督之下，而法国和日本的文官人员则因专业知识保障了他们享有很大独立性，从而拥有很高的地位和声誉。第三，就作为政策顾问的能力而言，高级文官至少能够影响那些以后要交由他们执行的政策。

政策建议

官僚机构是政府获得政策信息和建议的主要来源，它们在政治上意义基本源出于此。这种政策角色有助于我们区别高层文官和中低层文

官，前者与政治人物常有接触，并有希望成为政策顾问，后者则负责较为常规的行政事项。因此，有关官僚政治意义的争论往往集中于高级文官组成的精英集团身上。从理论上讲，官僚与政治人物在政策方面的责任应该有严格划分。政策据认为应由政治人物做出；而官僚仅仅提供建议。因此文官的政策作用可以归为两项职能：总结可资政府部长利用的政策选择，评估政策提议的影响和后果。高级文官的政策影响也受到进一步的限制：他们需要保持政治中立（如英国、日本和澳大利亚），或受制于政治任命制度（如美国）。

然而，我们仍有理由相信，文官在政策作用方面的政治意义要远甚于上面所述。例如，决策和提供政策建议之间没有明显的区别。道理很简单，决定是根据所获得信息做出的，意味着决定的内容总是取决于所提供的建议。而且，官僚人员作为政治人物的首要建议来源，能够有效控制信息的流动：政治人物之所知即为文官之所诉。因此，文官人员可以隐瞒甚至“改变”信息，以反映自己的偏好。官僚权力的主要源头，仍然是在官僚机构内部积累的专业技能和专门知识。由于政府责任扩张和政策变得更加复杂，“业余”的政治人物几乎必然要依靠“职业”的官僚顾问。

表达利益

官僚/官僚机构经常帮助表达并（有时）聚合利益，尽管这并非其正式职能。官僚机构执行政策并涉足制定政策与提出建议，与利益集团产生接触。由于法团主义趋势模糊了组织化利益和政府机构的界限，这种接触日益增加。医生、教师、农民和企业公司等团体由此成为“受庇护团体”（client group），相应政府机构为其提供服务，这些团体自身也成为信息和建议的宝贵来源。就其有助于维持共识而言，庇护主义 [402] 对政治体系有一定益处。组织化利益利用接近政策制定的渠道，很有可能配合政府政策。另一方面，庇护主义也会干涉文官的公共责任。如在美国，某些管理机构最后竟为原本是其管制对象的产业部门所控制。当团体利益与官僚机构的利益沆瀣一气时，某种政策连结（policy nexus）就会形成，民主政治人物将发现很难将其打破。

政治稳定

官僚机构的最后一项职能，是为政治体系的稳定和连续性提供一个支点。这一点有时被认为在发展中国家尤为重要，一个受过训练的职业官吏群体的存在，可能是使政府处于有序和可靠管理的唯一保障。这种稳定在很大程度上

取决于官僚的常任与职业地位：阁员和政府往复更替，官僚人员却常在。英国 1870 年诺思科特-特里维廉（Northcote-Trevelyan）改革创建的现代文官制度，就是建立在公正选拔、政治中立、常任和匿名基础之上的。即便通过所谓“政党分赃制”（spoils system）对高级官吏进行政治任命的美国，广大联邦官僚人员也是职业文官。

不过，连续性也有其弊端。在缺乏有效的公共审查和责任的情况下，它无疑会导致腐败[403]。许多发展中国家都存在这样的问题，贫困和弱势群体的普遍化使腐败问题更加复杂化。在其他一些情况下，连续性还会在文官人员中滋生傲慢和褊狭的倾向，或趋向保守偏见。职业文官可能会相信，比起民选政治人物来，他们更有能力确定公共利益或公意，因而觉得抵制激进或改良主义政治趋向合情合理，自视为国家利益的捍卫者。

官僚机构的组织

韦伯官僚制理论的缺陷之一，是它认为在效率和理性的驱动下全世界都将采用本质上相似的官僚组织。因此，韦伯的“理想类型”忽视了官僚机构组织的各种不同形式，以及官僚机构所运转之政治、社会和文化背景产生的差异

性。官僚机构的组织之所以重要，原因有二：它影响政府的行政效率，也影响公共责任和政治控制可能实现的程度。不过随着压缩公共开支的压力增大——特别是 1980 年代以来，组织问题开始具有了的更深层意义。这部分反映了新右派思想的发展，但同时也是经济全球化的后果之一。因此许多国家都意图将其行政机构“合理化”，这个过程有时候被称为“改革政府”（reinventing government）。该过程还具有重要的政治甚至宪政意涵。

所有国家的官僚机构都是根据目的或职能以某种方式进行组织的，通过建立部门机构达到组织目标，这些机构负责一定政策领域的职责，包括教育、住宅、防卫、药物控制以及税收等等。当然，这些部门机构的数目会随着时间的推移和国家的不同而有所变化，功能职责的分工或组合方式亦是如此。例如，美国 1953 年和 1965 年先后成立的健康和福利部和住宅与城市发展部，就是政府责任扩大的反映。在英国，政府事务的变化导致了 1997 年文化、媒体和体育部，以及 2001 年工作和养老金部的成立。这些根据职能界定的官僚机构的最重要特点是其内部集权或分权的程度。现存共产主义政权（如中国）中的官僚机构，在各个层次都受到党的严格控制和监督，是世界上集权度最高的官僚体系。不过，共产主义国家官僚机构的规模和复杂性仍然给官僚和部门留下了相当

大的独立空间。例如，虽然苏联共产党居于正式的“领导”地位，但官僚机构仍然是充当着利益表达和聚合的复杂机制，近于某种形式的“制度多元主义”（Hough, 1977）。英国的文官部门传统上是集权化的，有着共同的录用和晋升政策与统一的职业和薪金结构。1966 年的富尔顿报告（Fulton Report）在某些方面深化了统一文官体系的理念，要求废除文书、政务和行政评级的差别——这种差别类似于一种阶级制度。但有别于过去重视高级职位的“通才”（generalist）晋用，英国文官部门变得更强调专业能力和专门知识，从而强化了“部门主义”[404]。此外，英国还建立文官部（后来取消）负责文官的录用、晋升和工作条件的改善，这也促进了官僚机构的自主性。

在自由民主国家中，法国的官僚机构在传统上集权度最高。英、德等国的官僚制是在改革和调整过程中形成的，法国的官僚制却是在拿破仑时代行政模式基础上建立起来的。这种模式强调高度集权和等级结构中技术专家的重要性，与法国的长期国家利益结合在了一起。行政法院（Conseil d’ Estat）是法国最高行政机构，就立法和行政事项提出建议，而且是最高行政法庭。国家行政学院和国家工艺学院负责培训文官人员，能给高级行政人员和技术专家带来崇高的威信。但这种严格训练和整齐划一的拿破仑模式从未完全实现。通才与专家、高

级行政人员与低级文官、彼此对立的机构部门之间，特别是财政部和主要消费支出部之间仍然界限分明。

相比之下，美国的官僚机构则是偏向地方分权。联邦官僚系统在行政首长——总统的正式权威下运转，但由于其相当分散和庞大，历任总统都不得不竭力协调和指挥其活动。造成这种状况的第一个原因，是联邦政府与州和地方政府职责重叠，需要各方协调才能确保政策有效推行。权力分立的影响是第二个原因。总统职责之下的行政部门和机构通过各部部长主管施政，同时国会也成立了各色各样的独立管制委员会，并提供财务资金。虽然总统任命这些委员会成员，但却不能撤换他们或干预国会赋予他们的职责。第三个原因是常任文官与数量较少的政治任命官吏之间存在紧张关系，前者经公开竞争考试录用，被归为普通级（General Schedule grades），较为关心所在机构的成长或所负责业务或计划的持久性；后者为所谓的C级职位（Schedule C post），被期望能够优先效忠于行政当局。

1970 年代以来，传统的政府官僚结构受到特殊的监督与压力。在极端的情况下，这些监督和压力甚至企图重塑国家行政。例如，克林顿政府受到《改革政府》（*Reinventing Government*，Osborne and Gaebler, 1992）一书理念的极大影响。该书指出，政府的工作

是“掌舵”而不是“划桨”，换言之，当政府只负责政策制定，而将服务或政治执行的任务交给其他代理机构时，其运行状态最为良好。理论上讲，这种取向并不必然要求国家责任的收缩，但其最热心的鼓吹者却无疑来自新右派，他们将上述分析作为他们攻击“大”政府的部分依据。

这些思想在美国和其他一些西方国家颇有影响“。授权国家”（enabling state）甚至“基干国家”（skeletal state）的建设在新西兰推进得最为深远，同时还影响到了英国。撒切尔和梅杰开始改革文官制度，布莱尔又进一步向前推进。这些理念也奠定了“新公共管理”[405]的基础。1988 年的“后续行动”（Next Steps）是这条道路上迈出的有意义的一步，它将各部职责限定于“核心”的政策职能，执行政策的责任交给行政代理机构。到 1996 年，英国 70%的文官人员在这种“后续”代理机构中工作，越来越多的政府工作外包给私人机构。

为了弥补公共行政中据认为的无效率和缺乏回应的缺陷，绩效目标（performance target）和质量评估（quality measurement）得到了广泛应用。1997 年以来，布莱尔政府一直努力将目标设定和绩效审核的文化推广到整个英国公共部门，使目标的完成同拨款挂钩，并愿意将“低绩效”公开暴光。与这些创新措施同时并进的，是准自治非官方机构在卫生、教育、城

市发展及管制等行政服务部门的作用日益增大。1996 年，英国估计有 5207 个准政府机构，每年花费 600 亿英镑（占整个公共支出的35%），共雇有 60000 名职员。但“退守国家”（roll back the state）最激进的举措却是私有化政策，1980 年代以来，电讯、电力、天然气、水和地方运输等产业部门已从公有转为私有。公共-私人的伙伴关系也使私人机构在公用事业的融资和建设方面能够发挥更大作用。

当政府竭力控制公共开支时，上述发展，特别是政策建议和政治执行的分离，有可能变得更加普遍。然而，精简行政、提高效率和降低成本也要付出政治上的成本。其中最明显的是公共责任的削弱和“民主赤字”的出现。统一文官部门的优点之一，就是它支持了部长责任原则 [406] （ministerial responsibility），从而保证委任官吏最终向民选政治人物负责，并通过他们向民众负责。而半独立执行代理机构和准自治半官方机构（它最重要）的成立，往往意味着部长大臣不再负责日常行政或业务事项。另一方面，政府改造的支持者则认为，利用许可证和其他绩效目标来提高交割要求标准，能够弥补这种不足。

第二个问题是，管理技术、管理结构和越来越多的人员从私人部门引入，会削弱国家官僚经营多年形成的文官精神理念。日本、印度、法国和英国等不同国家的文官文化，都可能因

其冷漠甚至傲慢而倍受批评，但它们至少还与公益服务以及民族利益的理念——而不是私人利益和（关心利润的）企业家精神（entrepreneurialism）相联系。此外，在多数多元民主国家，这种公益服务文化也有助于控制腐败。第三个缺点是，尽管这种政府改造倾向于减少国家责任，它在实际中仍会造成更大的中央集权和政府控制。原因在于，由于国家放弃了提供服务的直接责任，它不得不建立许多机构负责融资并履行管理职能。这反过来又使得政治人物通过任命权与设定绩效目标，来行使原本属于职业官僚的权力（Jenkins, 1995）。最后还有产生非预期结果的问题。推动经济、效率和效能的努力在实践当中会因此产生反效果。如苏联的经验显示，以指标为基础的“超理性”计划体制，实际上会错误配置资源，造成荒谬的后果。

17．3 官僚的权力：是否失去控制？

官僚权力的来源

尽管官僚具有效忠并支持宪法的公职人员形象，但他们仍被普遍视为强有力和颇具影响的人物，共同构成了“政府的第四部门”。韦伯、伯纳姆和托洛茨基 [407] 等观点各异的理论家，都注意到了官僚权力的现象，以及政治人物在某种程度上受控于官僚的情况。日本的文官，特别是在颇有声望的通产省就职的职员，普遍被认为是策划 1950 和 1960 年代“经济奇迹”的“常任政治人物”。凯纳和克鲁瑟-汉特（Kellner and Crowther-Hunt, 1980）则称英国文官是“英国的统治阶级”。克罗斯曼（Richard Crossman,1979）、卡斯特(Barbara Castle, 1980)和塞支摩尔(Brian Sedgemore, 1980)等前内阁大臣的回忆录也强化了上述观点。与此类似，也有一种看法认为，欧盟货币和政治联盟背后的推动力，来自驻布鲁塞尔的欧洲委员会行政官吏，即所谓欧洲官僚（eurocrats）。

那些对文官中立的传统说法嗤之以鼻的政治左派和右派人士，对官僚权力尤为关注。如上文所述，传统的马克思主义观点认为，阶级利益通过官僚系统发挥影响，而官僚系统尤为倾向于淡化社会主义政府推动的激进政策动议。新右派则坚持认为，自利的公职人员会推动国

家的扩张，因而倾向于抵制自由市场政策。不过，有重要的一点我们须谨记：官僚权力的性质会（或许必然）掩盖于神秘与臆测之下。这是因为，若文官行使权力，他们需要与部长大臣进行不受公众监督的私人交易，同时由于部长大臣所受的压力无数，官僚的影响力实难估量。尽管如此，我们仍可确认出官僚权力的三个主要来源：

- 官僚在政策过程中所处的战略位置
- 官僚与部长大臣的对应关系
- 官僚的地位与专长

所有现代国家中的政策过程在结构安排上都给文官人员留下了相当大的影响空间。最重要的是，文官人员凭借其作为政治顾问的能量，拥有接触信息的管道，能够控制信息到部长老板的流动。在政府专业部门当中，知识无疑就是权力，正是公务人员决定了部长大臣们所能知晓的信息知识。因此，政策选项的选择、评估和表述方式就是为了做出想要的决定。这当然不一定意味着官僚蓄意操纵什么，或者具有公开的政治性，而只是说他们的偏好——有意或无意地——在很大程度上影响政策辩论，并由此影响决定的内容。

焦点论述

准自治非官方机构（**quango**）：优点与缺点

quango 是 quasi-autonomous

nongovernmental organization 的缩写。这是一个意义非常不明确和混乱的术语。它在最广义上指所有履行政府职能，由受委任者而不是政治官员或文官组成的机构。因此，准自治非官方机构包括各种具有执行功能的机构以及顾问委员会和审理委员会。其半自治地位意味着它们是政府的外围组织；其非官方性则意味着它们是“非民选国家”（nonelected state）的一部分。

准自治非官方机构优点如下：

●它们使得政府能够获得外部顾问人员的经验、专长和专门知识。

●它们减轻了“官方”政府部门和机构的工作负担。

准自治非官方机构也因如下缺点而受批评：

●它们扩大了政治官员行使任命权（施与恩惠）的范围，从而促进了政治权力的集中。

●它们削弱了代议机构监督政府工作的能力，从而损害了民主责任。

●它们使公共行政更加支离破碎和没有系统，造成巴尔干化。巴尔干化（Balkanization）指政治单位分裂为彼此敌对实体的现象（就象巴尔干地区经常发生的情况那样）

官僚与组织化利益之间的联系，进一步巩固

了他们的地位。作为政府与企业、劳工、专业人士和其他团体之间的主要中介者，官僚能构筑起强大的联盟，在制定与评估政策选项中扮演至关重要的角色。“政策网络”由此出现，这是一种高级官僚和利益集团代表之间的复杂关系，往往相对不易受到公众或民选政治人物的影响。不用说，就是政策决定形成之后，官僚权力也不会停止其影响。即便政治人物去寻求其他的政策建议来源，他们也不得不将政策执行的责任交给官僚人员，不管后者组织成为统一实体，还是一系列的半独立机构。控制政策执行使文官有机会重新解释政策，或拖延甚至阻挠政策的推行。

官僚权力的第二个来源，是部长大臣与文官之间的业务关系和利益分配。表面上看来，部长大臣是政治上司，委任官僚乃忠诚的下属。但我们有理由相信，这种关系在实际当中是完全两样甚至倒转的。首先，政治官员的人数远少于主要官僚。以美国为例，即便是仅考虑高层的政治任命官员（须经参议院批准者），辅助总统工作的内阁部长也不到 20 人，却要面对 600 多位高级文官。在英国，内阁大臣同政务次官（含）以上级别的文官比率为 2:13。因此，政治官员的控制范围非常有限，意味着有必要允许文官拥有相当的自由裁量权，以履行政策和行政职责。

第二个因素是文官和民选政治官员的仕途之

路不同。除了存在“政党分赃制”的国家（如美国），文官都是常任的，政府往往更替，他们仍可安居其位。相比之下，阁员的任职只是暂时的，在英国等内阁频繁改组的议会制中，阁员的任职时间平均只有两年。因此，新任阁员在学习有效管理本部门所需经验和专门知识时，特别容易受到文官的影响，而一旦这种学习任务完成，又该另就它职了。文官人员则确信，他们呆在本部门的时间很可能超过冷漠的政治上司。

文官具有的第三个优势在于他们是专职的政策顾问，而阁员只是兼职的部门老板而已。同时，由于政府事务的日益增加和复杂，内阁的工作负担也在加重，对阁员的时间和精力要求也越来越多，这包括内阁和内阁委员会的职责，不时的议会责任和选区工作，媒体露面，参加仪式和公共活动以及对外访问和出席高峰会议等等。简单说来，不管阁员如何喜欢发号施令和顽强机敏，其作用也仅限于提供战略性的指导，他们明白多数政策细节和业务事宜必须交由委任官吏处理。

官僚权力的最后一个来源在于文官人员所获地位及尊重，两者主要来自他们的专长和专业知识。高级官僚在许多体系中都被看作贤能的精英，负有维护国家利益的重任。文官录用和培训中对功绩和成就的重视，无疑反映了这一点。例如，德国的高层文官是经竞争性考试选

拔而出，通常是法律专业的大学毕业生，他们受三年严格培训后，再参加第二次国家考试。法国则设有专门的国家行政学院，录用和培训高层通才型文官，与培养技术专家的国家工艺学院等学校相补充。日本官僚的考试录取率为1/40，绝大多数竞争者是东京大学毕业生，70%的高级文官来自这所大学，其中又有三分之二获得法学学位，如此严格的录用维持着日本官僚的精英地位。相对而言未受整肃的日本官僚在战后重建尤其在建立计划市场经济的过程中肩负了重大责任，这也提高了日本官僚的地位。与此类似，英国的文官多为牛津剑桥大学毕业生，入门程序严格，地位也很高。

相形之下，政府和内阁官员仓促上任，需要有人提供建议和支持。尽管政府在政党纲领和宣言基础上组建，但仍依靠文官将宽泛的政策目标落实为切实可行的立法方案。由于赢得选举和有效管理政府所需要的技能与素质并不相同，这个问题尤显严重。特别在议会制中，阁员只从十分有限的人才中选拔（议会多数党或多数党联盟的成员），他们或者很少拥有所在部门职权范围内的专门知识，或者缺乏管理大型组织的经验。

如何控制官僚？

官僚需加控制的观点，反映了诸多的考虑。最重要的一点，是不受制约的官僚力量会摧毁代议和责任政府。欲使政治民主具有意义，委任官吏必须以某种方式向政治人物负责，后者又进而能对公众负责。确实，长期以来自由民主所受的批评之一，就是认为政党竞争和公共责任的幌子背后，是不对任何人负责的根深蒂固的官僚权力。因此，必须建立对抗腐败、弊政和滥用政府权力的保障机制。

同时，由于需要提高醉心于职业安逸和物质保障的官僚机构的效率，并以行政协调来对抗部门主义的离心力，所以政治控制的手段也是必需的。官僚自己会认为外在控制毫无必要，因为官僚机构已有严格之职业标准要求的自律性与深厚的文官精神理念，在德国、法国、印度和英国的常任文官身上这一点表现特别明显。另一方面，这种文官文化可能正是问题本身而不是解决办法的一部分，它会使基于“官僚最有权威”信念的傲慢自负变得根深蒂固。控制官僚的主要手段有：

- 建立政治责任机制
- 使文官部门政治化
- 建立平衡性官僚机构

政治责任

我们可以使国家官僚机构对政治行政、议

会、司法部门或公众负责（accountability）。政治行政部门无疑是其中最重要的机构，因为它对政府行政负整体责任，并与文官部门有密切的工作关系。中国和苏联等国家社会主义政权拥有最为精细的行政控制体制，它们建立了层级结构的党的组织网络，与国家行政部门平行对应，并对其进行监督。但这些政权中的政府机器过于庞杂，即便是影响无所不在的执政党，也无法防止共产党官僚形成自我利益，或成为表达经济、社会或地区利益的管道。

在自由民主制特别议会制中，政治控制主要取决于对部长负责原则的尊重。这种原则认为部长单独就属下官员的行动和所在部门推行的政策对议会负责。英国的部长/大臣责任更发展到极端，文官只对主管大臣并因此对当下政府负责。该原则实现政治控制的能力仍受到三个因素的阻碍。其一，如上文所论，现代官僚机构的专业技能、规模和复杂性实际上使阁员无法对其进行有效监督。其二，阁员不愿意因下属（或自己）犯错而辞职断送前途，总理/首相也不愿鼓励会激起不利舆论的辞职。其三，议会也往往缺乏使阁员或文官受到有效审查的专长和政治意愿。

议会监督会有助于保证官僚在政治上负责。英国 1979 年的一项决定，允许新成立的部门选任委员会对文官和阁员进行询问，含蓄地承认了大臣（部长）负责制的失败。有效的议会控

制与资金的提供紧密联系。美国国会审核总统的预算，并在宪法上有权为各行政部门和机构拨款。这使国会委员会有机会调查各部门的工作，审查其预算，并将弊政 [408] 和挪用公款暴光。但是国会的监督也会促成强大的联盟，如行政机构、与之相关的国会委员会和利益集团三者两两交易的所谓“铁三角”政策网络。

行政法（规定国家行政机构的权力及职能）被确定为独立公法部门的国家，还特别有官僚的司法监督。许多欧陆国家因此设置了行政法院和法庭体系，被授权解决政府官僚机构和公民间的纠纷。在法国，Conseil d’Etat（行政法院）是最高的行政法院，全面监督法国各类行政机构，但也保护文官免受其政治上司的无端干涉，从而削弱了政治控制。

使官僚对公众负责的方式可有正式与非正式多种。一种方法是调查官制度，始自斯堪地那维亚国家，后推广到新西兰、澳大利亚、英国和法国等不同国家。调查官制度提供了一条昭雪个人冤屈的途径，但调查官 [409] 却很少利用法律的力量，往往缺少强制执行决定的直接工具。英国的议会行政专员特别没有效率，因为公众不能直接申诉，而需由议员代为提出，而且公众也普遍忽视它的职责与功能。

官僚所受的非正式压力来自媒体和组织完善的利益团体。官僚人员认识到，不管正式责任机制存在与否，丑闻、腐败和行政不称职的暴

光将会损害其地位和公共形象。因而 1970 年代美国民众对水门事件的关注，导致了中央情报局（CIA））和联邦调查局（FBI）等政府机构对此事的更紧密监督。与此类似，在揭露 1985 年绿色和平组织的彩虹战士号船（Rainbow Warrior）沉没并导致国防部长辞职一事上，法国《世界报》（*Le Monde*）也扮演了重要角色。另一方面，秘密文化渗透到整个国家行政机构，政府公开不存在，这可能会严重阻碍调查的进行。

政治化

施加政治控制最常见的途径之一，是将高级官僚吸收到具有意识形态热情的当下政府中。这实际上模糊了政治与行政、政治人物与公务人员的区别。这种控制显然要通过政治任命制度来实现。19 世纪时美国总统杰克逊（Andrew Jackson）将政党分赃制予以制度化，当时他把约 20%的联邦文官换为自己人。此后，每当新总统上台，行政部门就要大换血，约 3000 个高级职位要通过政治任命，大部分要在 11 月大选到第二年新总统就职期间匆匆决定。其中只有不到 200 人是由总统亲自任命，其他职位则经总统同意后由高级政治官员来任命。

在德国，尽管政治任命的空间形式上有限，

但职业禁止制度（Berufsverbot）使新任部长和政府能以给予全额退休金为条件抛弃不想要的官员，而任命持更为同情立场者。不过，隐秘性的政治化更为普遍。英国 1981 年裁撤了文官部，有人据此断言高级文官人员正在被“撒切尔化”。批评源于撒切尔夫人有意采用新的资深任命制度，以及她广做宣传的晋升标准——他们“是否和我们站在一边？”。布莱尔则因允许部门新闻办公室政治化并受唐宁街控制而受到指责。日趋政治化也成为法国行政部门的特点。约 500 个高级职位现在由政府的主要人物自行任命；1980 年代以来，这些被任命者往往有着强烈的党派色彩，与高级政治官员有着个人和政治联系。因此，法国高级文官现在更象政治帮派的大杂烩，而不是超越政党政治的统一机构。

高级官僚政治化的好处显而易见，它确保了该群体比政治中立的文官具有更高的忠诚和支持度。此外，那些相信政治中立永远只是神话的观察家则指出，国家官僚无可避免具有某种政治偏向，公开的政治化要比地下的政治化制度更为可取。政治支持同时还会带来严重的危害。首先，政治化恰好击中了职业和常任文官的核心理念。一旦当下政府根据政治立场选拔官僚，或鼓励他们信奉政府的意识形态，则官僚的任期就和政治上司一样短暂了。反过来，这又意味着知识和经验经过几任政府并没有什

么积累，就象美国的情况那样，行政机构的变化造成了政府连续性的断裂。

再者，政治忠诚和贤能统治很难在文官体系内相容共存。在政治化的部门，职务任命根据的是政治归属关系和个人忠诚，而不是能力和训练；不仅如此，它还很难吸引高素质人才在不提供任何工作保障的暂时性岗位上工作。另一个更大隐忧，是意识形态热情会使文官无法看到政策计划的缺陷和危害。从此观点来看，政治中立的益处就在于它使官僚和政治人物保持一定距离，让前者能看到所需审查之政策选项的优缺点。例如，英国在 1980 年代轻而易举地推出了灾难性的“人头税”，这证明撒切尔夫人手下的文官在很大程度上已经无法插话了（如“但是，部长大人…”）。

反官僚机构（**counter-bureaucracies**）

最后的政治控制机制，是建立旨在支持或协助政治官员或平衡官僚人员的结构。其中最简单的制度是使用政治顾问或“局外人”，这现在几乎成为所有现代国家的特点。更重要的是，各种制度机构也已建立，以分担部长的工作并为其配备个人顾问。这在英国有着特别的基础。希思 [410] (Edward Heath)建立了中央政策审核小组（CPRS），威尔逊（Harold Wilson）设立了政策小组。撒切尔夫人在 1980 年代扩大

了私人办公室的作用，并向政策研究中心（Centre for Policy Studies）等右翼思想库征求建议，布莱尔则从 1997 年开始加强内阁办公室，向公共政策研究所征询意见。应用更普遍的机制是部长小内阁（cabinetministerial），这在法国形成已久，后来意大利、奥地利等国家和欧盟也予采用。小内阁是部长的私人顾问小组（在法国通常有 15-20 多人），负责帮助制定政策，协助监督部门活动，同时还帮助部长履行其他各项职责。

美国的总统行政办公室（EOP），是平衡官僚权力最周全成熟的机制。罗斯福总统在布朗罗委员会（Brownlow Committee）宣称“总统需要帮助”后，随即建立了这一机构。总统行政办公室是总统的私人官僚机构，由数目渐多的委员会和办公室组成，雇佣了约 1400 名职员。主要机构有白宫办公室（包括总统最亲密的政治顾问）、管理和预算办公室（Office of Management and Budget，协助准备预算和立法草案）、国家安全会议（NSC，就防卫和外交问题提供建议）和经济顾问会议（Council of Economic Advisers，就经济政策向总统提供专业建议）。

成立反官僚机构的目的，是为了弥补业余、非常任和人数少政治官员与专业、常任的职业官吏之间的不平衡。但这种政治控制也有缺陷。以美国的总统行政办公室为例，它与原政

府机构功能重复，因而导致权限冲突和某种官僚间的勾心斗角。这在国家安全会议与国务院之间常令人忧心的关系上表现尤为明显。

另一更深层的困难，是反官僚机构会使政治控制问题复杂化，而不是解决这个问题。例如，撒切尔夫人在 1983 年撤消了中央政策审核小组，因为她相信该机构是当年大选中严重泄密事件的源头。与此类似，国家安全会议职员，包括海军陆战队军官诺斯（Oliver North），就是 1980 年代令里根政府惊魂不定的伊朗-尼加拉瓜反政府武装事件的核心人物。最后一点，允许政治官员自己挑选顾问人员，会造成他们脱离政治现实的危险，他们只会听到自己想要听到的建议消息。水门和伊朗–尼加拉瓜反对派事件均凸显了这个问题，当时的尼克松和里根总统之所以过分依靠总统行政办公室的顾问，部分原因是他们相信自己既无法信任也不能控制充满敌意的联邦官僚。

总结

◆官僚/官僚制一词在许多不同意义上使用。它最初指与民选政治人物相对的官吏的统治。在社会科学中，它通常被理解为一种组织模式。现代政治分析学者则用它来指国家的行政

机器，官僚人员就是非选举产生的国家官吏或文官，他们可能会受制于政治控制，也可能不会。

◆主要官僚制理论有三种。韦伯模式认为官僚机构乃理性-行政机构，是现代社会的典型的组织形态；保守的权力集团模式，强调官僚机构在很大程度上反映了阶级的利益，能够抵制政治控制；官僚过度供给模式则强调了文官追求职业自利所造成的“大”政府的趋向。

◆官僚机构的核心职能，是通过管理政府事务执行或贯彻法律与政策。文官人员还在下列方面发挥着重要作用：向阁员提供政策建议、表达和聚合利益（特别是通过与受庇护团体的联系）、当政府变动时维护政治稳定。

◆官僚机构在传统上根据目标或功能进行组织，因而分为部门、部和其他机构。其内部集权或分权的程度差别很大。但现代的趋势是走向政策制定与政策执行的分离，并吸收私人部门的管理技术（如果不是彻底私有化的话）。

◆由于官僚对民主责任构成了威胁，人们也对官僚权力表示担心。官僚权力主要源于：文官有能力控制信息流动并因此决定政治上司对情况的了解；他们作为常任和专职的公务人员享有相应优势；他们拥有专家和国家利益护卫者的地位。

◆可以各种方式控制官僚。可建立官僚对部长、议会、法院或调查官公开负责的机制；也

可将文官部门政治化，使之具有当下政府的意识形态热情；还可建立反官僚机构，以提供替代性的建议渠道，并巩固民选政治官员的控制。

问题讨论

▼官僚人员是否真的“管理”着他们的国家？

▼能否对决策和提供政策建议做出明确区分？

▼文官人员能否做到政治中立？

▼文官在政治上忠于某一立场其收益能否大于成本？

▼控制官僚权力最有效的机制是什么？

第 18 章：军队与警察

“枪杆子里出政权”

——毛泽东：《战争与策略问题》（1938）

任何政权都不能仅凭政治合法性和行政效率就能存在。所有统治体系都会或多或少地依靠军队和警察的强制力。不过，军队和警察的强制力却可以用于多种政治目的。军队可以只是对外政策的工具，也可平息内部骚乱或支持不受欢迎之政权，在国内扮演决定性角色；它们可作为强大的利益集团而发挥影响，也可建立不同于文官统治的军事政权。同样，警察可成为维护公共秩序和公民自由的工具，也可能成为政治压制的机构，在极端情况甚至建立起警察国家。这些机构的潜在权力非常之大，如何控制或如何使之对公众负责的问题，在政治上一直非常得重要。

本章欲讨论的中心问题如下：

▲军队作为一种政治机构有什么特点？

▲军队如何并以何种方式干预政治？

▲如何使军队权力处于政治控制之下？
▲治安警察与政治警察有哪些差别？
▲有哪些机制用来使警察力量对公众负责？

18.1 军队与政治

现代武装力量的发展可以追溯到中世纪之后，当时的欧洲大国开始建立通常以常备军为基础的标准化形式的军事组织；到19　世纪，军队从社会中分离出来，成为拥有职业领导的专门化机构。欧洲殖民主义又反过来促使全世界都采用了这种军队模式，军队由此成为近乎普遍的国家组织构成要件。人们有时认为波多黎各是个例外，但该国之所以没有武装力量，大概纯粹因为美国给它提供了安全保障。

军队是一种非常特别的政治机构。四种因素使军队区别于其他机构，并使之具有相对于治安机构的特别和（有时候）压倒性的优势地位。第一，军队作为战争的工具，享有武器和强制力量的垄断权。由于军队有能力支持或推翻某一政权，其忠诚攸关国家的存续。第二，武装力量有着严密组织和高度纪律性，以军衔等级和严格服从的文化为特征，属于最典型的韦伯式官僚制。因此军队具有不同寻常的组织效能，尽管这也会造成僵化并阻碍主动性和创新。第三，军队总是具有特别的文化和价值，以及随时准备战斗、征杀甚至死亡的集体精神。由于传统上强调领导、义务与荣誉，军队文化有时被认为具有内在的右翼特征与深刻的威权性，不过它还可能立基于革命社会主义（如中国）或伊斯兰原教旨主义（如伊朗）的

信条之上。第四，由于武装力量保障国家的安全和统一，它们也是国家利益的保护者，在这种意义上武装力量经常被认为，并通常自认为位于政治“之上”。这使大多数国家的军队获得了特殊地位与尊重，但军队也可能往往因此干预政治，尤其是军方认为重大国家利益面临威胁时更是如此。

另一方面，若认为军队在所有社会都是具有共同特征的单一内聚机构，也是错误的。军队内部的分裂可能有多种根源。例如，高级军官和低级军官可能会发生冲突，前者经常来自精英阶层，普遍具有保守倾向，后者则急于获得提升或者更愿意接受进步或激进的思想。与此类似，核心军官与应征的士兵和人员之间可能存在紧张关系，前者具有社会和职业特权，后者则一般出身工人阶级或农民。围绕名誉和稀缺资源的对立和竞争，也会使军队内部的不同兵种和单位之间出现分裂。地区和族群的分化作用也很明显。

某个国家武装力量的特性受到内外因素的影响，包括军队及特定兵团或单位的历史与传统、更大政治体系的性质，以及政权本身的政治文化与价值。例如，中国人民解放军在 1949 年共产主义政权建立中发挥了决定性作用，党在各个层级都对其严格控制，两个因素深刻地影响了解放军的特点。在西德，武装力量接受了系统的政治灌输教育，以根除纳粹的信念与

价值，巩固对政治民主原则的支持。最后，由于军队在政治生活中可扮演的角色非常不同，我们很难对军队的性质和意义进行一般概括。其中最重要的角色有：

- 战争的工具
- 政治秩序和稳定的保障
- 利益集团
- 文人统治的替代选择

军队的角色

战争的工具

军队的主要用途，是必要时作为针对其他政治社会的战争工具。军队作为独立和常备机构的形成，与近代早期欧洲国家体系的出现同时发生，其中原因就在于此。不过，关键的一点是，武装力量既可用来防御，也可用来进攻。它的职责就是保卫国家免受外来侵犯，因而几乎所有国家都拥有武装力量，同警察、法院或邮政机构一样，军队也被视为现代国家的基本组成部分。但是，防御性角色对军队的规模和性质而言有着相冲突的意涵。

一方面，武装力量必须足够强大，至少与可

能侵略者的实力相当，最好首先就能威慑住侵略者。当防卫力量增长似乎对邻国构成威胁，进而造成国际紧张时，上述算计经常会导致军备竞赛并引发战争 [411] 。第一次世界大战之前的几年里，英德两国的海军军备竞赛无疑就是一个例子。不过，冷战的过程显示，军备竞赛如果能维持有效均势，也能阻遏军事侵略的发生。

另一方面，如果军队完全是防御性的，则会使之长期无法积极活动，在此期间它必须保持从未派上用场的备战状态。而且，成功的吓阻侵略实际上会减弱民众对军事开支的支持，因为这种支持往往与可感觉到的威胁的存在相关。因此，冷战的结束产生了一种“和平红利”，前共产主义国家和西方资本主义国家都将资源从军事转移到了国内需求上。在瑞士，由于长期奉行不干涉和中立政策，军队仅仅是国家统一的象征。然而，在后冷战时代，军队的作用在某些重要方面有了新的变化，这包括使用军事人员和资源进行人道主义干预（如北约对前南斯拉夫的干预），以及对抗恐怖主义威胁（特别是在 2001 年 9 月纽约和华盛顿受到攻击之后）。

当武装力量用来追求进攻性或扩张主义的目标时，军队就变得更加重要。发动针对他国的战争，要求军队能够并有意愿充当侵略的代理者，且其进攻行动还要有相当多的民众支持。

因此扩张主义国家通常具有如下特征：高水平的军事开支，军队领导人被吸收到决策过程中，以及军国主义[412]的发展（通常与军队相联系的理念与价值扩展到整个平民社会）。希特勒的德意志第三帝国即为典型的军事政权。纳粹极权主义在一定程度上消除了军队和文职机构的划分，造成政治生活的军事化。纳粹党也是依照军事路线组织起来的，高级官员也身着制服，采用军队式文化和军阶等级。党内还建立了武装组织，主要有冲锋队（SA）和党卫军（SS）。希特勒 1933 年上台后，即开始进行军队扩张，并同军队领导人结盟；1934 年冲锋队发动的“长刀之夜”（night of long knives）清洗运动巩固了这种结合。此外，纳粹还不断进行煽动与宣传，强调《凡尔塞和约》（1919）的不公正性，以使德国民众对军事侵略计划有思想准备，最终导致了 1939 年第二次世界大战的爆发。但是，军国主义不应等同于军事利益的优先化和军队领导人支配文职领导人。在某种程度上，1930 年代的德国军国主义是控制军队并将其变为实现纳粹意识形态目标之工具的手段。希特勒和主要将领之间的敌对——这些将领认为希特勒使德国陷入了一场最终将毁灭国家及其军队的战争——导致了 1943 年流产的炸死希特勒的暗杀计划。

国内秩序的保障

不用说，军队的强制力和运转效率不只在国际政治中才有其意义。尽管军事力量一般针对其他的政治社会，但它也是国内政治中的决定性因素。不过，动用军队的环境及其用途，却因制度和国家的不同而有所差异。要求军队承担的非军事任务中，争议最少的是发生自然或其他灾难时提供紧急援助。这类对国内事务的介入属于例外情况，一般也不具有政治意义。但是，若武装力量用来处理国内的公民骚乱或争端，情况就有所不同。

例如，1950 和 1960 年代的民权斗争期间，美国调动军队去执行联邦反种族隔离命令。与此类似，在 1970 和 1980 年代发生劳资纠纷时，英国也动用军队提供紧急消防和救护车服务。这些行动引发了批评，不仅是因为出动军队侵犯了一般属于警察的职责，而且还因为这些行动损害了传统上的军队中立。这凸显了区别军队作为服务于国家利益之“公共”工具的国内用途，与其作为当下政府实现政党目标的“政治”武器的困难。当军队用来镇压公民或对抗民众起义 [413] 时，这种区分就变得更加模糊了。

某些国家所面对的政治紧张和动荡，远超出了治安警察所能控制的能力。当发生严重的宗教、族群或民族冲突时，情况尤为如此。在这些情况下，军队成了国家统一的唯一保障，甚至可能为了维护统一卷入战争。英国 1969 年出

兵北爱尔兰，最初是为了保护遭围困的天主教社区，但逐渐担负起了阻止爱尔兰共和军（IRA）与北爱尔兰防务协会(UDA)及北爱尔兰防务力量(UDF)等“亲英”团体之间的秘密恐怖活动的任务。印度军队在很多情况下用来对抗民众骚乱和恢复政治秩序，如 1984 年以牺牲 1000 人为代价将锡克教分离主义者从阿姆利则（Amritsar）的“金庙”（Golden Temple）驱逐出去，在拆毁古巴布里清真寺（Babri Masjid）之后的 1992 年将阿约提亚 [414] （Ayodhya）从印度教原教旨主义者手中夺回。俄罗斯 1994 年调动军队到车臣共和国阻止其独立，军事行动变为全面战争，随后又成为断断续续的游击战。在政治合法性完全崩解的情况下，军队会成为政权的唯一支柱，保护其镇压人民起义或革命。当这种情况发生时，由于政府成了赤裸裸的独裁体制，所有宪政外壳和人民同意都将被抛至一旁。1989 年 12 月，奉命镇压民众骚乱的罗马尼亚士兵站到了示威者一边，齐奥塞斯库政权崩溃。

利益集团

上文基本上视军队为一种政策工具，也就是政府借以实现其对外或国内目标的手段。然而，武装力量在被应用于政策目的时，却不是没有任何利益的中立组织。相反，军队和官僚

机构一样，可以成为试图引导或影响政策自身内容的利益集团。首先，它拥有相当雄厚的技术知识和专业能力。尽管武装力量一般受到形式上服从文职政治官员和要求政治中立的制约，但政府很难不听从高级军官对战略、防卫和更广泛对外政策事项的建议。

其次，军队在主要决策机构中有代表参加，拥有制度性的权力基础，所以军队是一个“圈内”团体。例如，美国军队能够通过国防部（“五角大楼”）和国家安全委员会，以及通过出席国会军事委员会发挥影响力。第三，军队具有国家安全与统一保障者的地位，民众也通常认为防卫问题相当重要，这都使军队能从中获益。政府由此算计壮大军队力量和增加国防开支会带来选票。

公共选择理论家断言文官人员主要关注其自身职业利益，同样，也可以说高级军官可能会“推动”那些提高武装力量规模与地位，或确保其独立地位的政策。这种观点认为军队主要是为增加军事预算而活动的游说团体，或者是为争夺最大一块防卫蛋糕的一个个兵种或单位。军队还得到许多盟友的援助，就是艾森豪威尔在其去职演说中所指的军产联合体 [415] 。例如人们普遍认为，冷战在一定程度上就是由美苏两国军产联合体中的既得利益者维持的，两方都有强大的动机去夸大另一方的战略威胁和进攻能力。据估计，苏联在 1980 年代的军队

和有关国防开支高达其国民生产总值的 40%，军事工业（用赫鲁晓夫的话讲，就是“食金属者”[the metal eater]）是其衰退经济中唯一有效率的部门。而同一时期美国的国防开支则只占其国民生产总值的 6%，这表示其实际支出可能要比苏联国防总支出低 10%。

与此类似，据认为1991 年海湾战争爆发的一个背后推动力，是美国军队高层和主要的国防承包商想展示隐型轰炸机、巡航导弹和爱国者导弹等新技术的威力，证明高额军事投资的合理性。另一方面，若总认为军队就是战争贩子，也是一种误解。经受越南战争屈辱的鲍威尔（布什总统最重要的高级军事顾问），是最不愿意支持军事解决海湾危机的人之一，他担心军事行动如果没有明确和可实现的政治目标，将会给军队造成伤害。同样，鲍威尔任小布什的国务卿后，和其他军方领导人一道，主张“针对恐怖主义的战争”应该有明确界定的具体战略目标，以避免美国的长期卷入。

在某种程度上，自 1991 年共产主义崩溃以来，俄罗斯军队便在俄国外交和安全政策方面发挥了更大的作用。在苏联时期，军队虽然一直很强大，但由于苏联共产党居于领导地位，其利益往往受到制约。而后共产主义俄国在政治上的不稳定，加上战略上的不确定性，造成了军队拥有了更大影响力和独立性的环境。

1993 年 10 月，精锐空降部队进攻俄国议会

大厦，结束了强硬派的反抗，但这不过显示出叶利钦已在某种意义上成了军队的俘虏。改革派所获选票支持不够，叶利钦无法得到民族主义者和共产主义者控制的杜马（议会）的支持，事态扑朔迷离。国防部长指挥的俄罗斯军队，这时在决定有关近疆和远疆（near abroad and far abroad）政策方面扮演了决定性角色。

虽然俄国军方准备从波罗的海国家撤军，但他们也成功地说服了叶利钦采纳一项总体政策，将独联体边界视为俄国边界的延伸。莫斯科与格鲁吉亚和毗邻中亚伊斯兰地区的塔吉克斯坦 [416] 等前苏联共和国由此形成了密切的军事关系。1995 年俄国在波斯尼亚危机中采取了更为坚定的亲塞尔维亚立场，有效地挫败了北约通过军事压力解决冲突的行动，显示出了俄罗斯往远疆（far abroad）的转向。 1989 年放弃东欧和 1991 年俄罗斯之外的苏联加盟共和国独立之后，车臣战争是俄罗斯军方影响力及其维护俄罗斯联邦统一要求的迄今最清楚的证明。

文人统治的替代选择

当然，军队不会总是满足于扮演对/通过文人政治人物施加影响的利益集团角色。控制武器和强制力使之具有直接干预政治生活的能力，在极端情况下会导致军事统治的建立。军队可

以支撑一个不受欢迎的政府或政权，它们同样也能够驱逐或取代统治精英，甚至推翻政权本身。本章后文将考察武装力量在何种具体环境下能够攫取政权；军队建立的统治形式具有若干特征，其主要特点是军队成员取代文人政治人物，这意味着政府主要职务的人选，根据军事指挥链条中的个人位置而定。

军事统治的一种形式是执政军官团（junta，来自西班牙语 junta，意思是会议或委员会）。执政军官团在拉丁美洲最为常见，是一种集体性的军事政府，核心为军官指挥会议，成员通常分别代表海、陆、空三军。在典型执政军官团体制下，如 1978-1983 年的阿根廷，文人被排除于执政精英之外，工会和一般政治活动也被禁止。然而，各军种及领导人之间的对立，却往往使正式权力职位频繁易手。而如果某个将领在执政军官团中地位突出，则出现了一种军事独裁形态， 1974-1980 年希腊的帕潘德里欧

（Papadopoulos）上校，1973 年智利政变后的皮诺切特（Pinochet）将军，以及 1993-1998 年尼日利亚的阿巴查（Abacha）将军都属于这种军事独裁者。尤其是在非洲，士官或低级军官夺权的例子比比皆是。如在加纳，空军少校罗林兹(Jerry Rawlings)1979 年夺权上台，而中士多伊(Samuel Doe)则发动军事政变在利比里亚掌权。但是，军事统治很难

以一种稳定和持久的政治形式存在。虽然军事领袖可以强调文人政府存在积习难改的缺点、难以处理的分裂以及普遍的腐败，但军事统治却不可能解决这些问题，除了国家危机或政治紧急状态的短暂时期外，它也不可能获得合法性的认可。这也正是军事政权通常会暂时剥夺公民自由 [417] ，压制所有可能的民众政治参与的原因所在。抗议与示威权被剥夺，反对党和工会被禁止，媒体必须接受严格的新闻审查 [418] 。结果是军方往往愿意进行幕后统治，通过文人领导人秘密地行使权力。蒙博托（Mobutu）统治时期的扎伊尔即是如此，蒙博托在 1965 年的军事政变中上台，但后来允许军队从现行政治中逐渐抽身，进而通过 1967 年成立的人民革命运 动（Popular MovementofThe Revolution）进行统治。埃及在 1960 和 1970 年代从军事政府向威权的文人政府的过渡，也是在纳赛尔和萨达特（Sadat）（都是军人）的领导下完成的。任命文人内阁与政党和利益集团政治的出现，不仅巩固了政权的合法性，而且使纳赛尔和萨达特从自己军队中获得了更大的自由。

当军队的权威受到致命伤害时（通常是军事失利），军事政权会崩溃或被推翻，从而戏剧性地走向末日。如果军事统治者只用镇压手段无法控制所面对的民众反抗，政权也会瓦解。属于第一种情况的例子有，1974 年土尔其占领

北塞普路斯后希腊军队将领下野，阿根廷执政军官在福兰克群岛（马尔维纳斯群岛）战争失败一年后（1983 年）倒台。另一方面，1986 年菲律宾人推翻军方支持的马科斯(Marcos)独裁政权，则是内有克拉松·阿基诺（Cory Aquino）领导的民主改革运动的压力，外有美国外交压力共同造成的结果。然而，一旦军队有了直接干政的经历，可能再也不愿意回到营房中了。菲律宾在克拉松·阿基诺任职前 18 个月内就发生了三次流产政变的现象就是证明。

控制军队

武装力量拥有无可争辩的权力，这或许表明军队永远是政治中极其重要的因素（如果说不是决定性因素的话）。但现实却与此颇为不同。军队直接干政（当然就是意图取代文人政府）的情况实际上主要限于拉丁美洲、非洲和亚洲的部分国家，在世界上其他多数地区都比较少见。西方自由民主国家和正统共产主义国家相对而言摆脱了军事政变 [419] 的梦魇——无论是政变企图还是成功的政变。1945 年以来西欧出现的例外情况有：法国 1958 年的一场政变导致第四共和国崩溃，1961 年曾发生未遂政变；葡萄牙军方 1974 年攫取了政权，意图“从政府手中拯救国家”；1981 年西班牙军队发动

了一次未遂政变。共产主义国家中的例外情况包括：中国的林彪在 1971 年图谋争夺领导权，雅鲁泽尔斯基（Jaruzelski）将军 1981 年在波兰接管权力，1991 年 9 月俄国强硬派短暂地将戈尔巴乔夫赶下台。

其他环境下文人如何实现对军队的控制呢？进行政治控制的机制和方法大致有为两类，亨廷顿（Huntingdon,1957）称之为“客观”方法与“主观”方法，而诺德林格(Nordlinger,1977)则使用“自由”与“渗透”的分法。文人与军队关系中的自由或客观模式，以西方多头制最为典型。这种控制形式的主要特征，是政治与军事的角色和职责之间有着明确的划分，简单说来，就是军队不插手政治。这种划分通过若干途径来实现。首先，军队在形式上服从文人领袖，而后者要对议会或民众负责。其次，决策——即使在国防和军事领域——属于文人政治人物的职责，而军方仅被要求提供建议并负责执行。尽管军方实践中能够施加相当大的政策影响，但它也只是多个利益集团中的一个，对自身没有权威挑战文人领袖决定的认知限制了它的行动。这又反过来得到了第三个条件的支持——军队要严守政治中立，保证忠诚任何执政党。

美国的例子很好的展示了军队的政治从属地位，尽管考虑到军队在 1775-1783 年美国独立战争时对合众国的诞生贡献颇大，这种发展可

能令人惊奇。华盛顿（初为独立战争时期的美国军队领导人，后为美国第一任总统）拒绝支持军队干预文人事务，宪法规定总统为武装力量总司令，这都确保了军队的从属地位。这种文人-军队（civil-military）的自由关系模式，后来成功地顶住了美国内战（1861-1865）的压力以及一战和二战的考验（尽管美国卷入两次世界大战在政治上存在争议）。即使在美国总统为前军方领导人和战争英雄的情况下，如1953-1961 年艾森豪威尔总统任总统时，美国军队也承认文人政治人物的支配地位。然而，文人控制并不意味着军队在政治上无能为力。虽然美国军队从未试图直接干预政治过程，但它作为位高权重且具有影响力的游说者进行日常介入，仍对美国防卫和对外政策有着重要影响。

英国的文人-军队关系与美国类似。该国的武装力量最终对君主负责，实际意味着通过国防部对首相和内阁负责。自 17 世纪英国革命和军人政治家克伦威尔结束统治以来，英国就不曾发生过军队直接影响政治生活的事情。准确地讲，同其他大多数自由民主国家一样，英国的军队职业化也主要是以军队决定不插手政治为基础的。这种自制只有在非常罕见的情况下才受到考验。例如，在第一次世界大战期间，军人兼行政官员基钦纳勋爵（Lord Kitchener）曾利用受命为战时国务大臣的机会，鼓动征用大

批志愿军。英国远征军总司令黑格爵士（Sir Douglas Haig）对在西线战场使用代价高昂和消耗性的壕沟战术的决定，发挥了至关重要的影响。他之所以具有影响力，是因为首相阿思奎斯(H.H. Asquith)认为如何作战是将军们的事，而且国王乔治五世（George V）有时也支持军方对抗文人政治人物。类似的问题在第二次世界大战时的丘吉尔身上则没有出现。确实，拥有稳定宪政历史和牢固民主文化的西方发达国家，在维持自由模式的文人-军队关系方面没有遇到多少困难，这已成为一个通例。

独裁或一党国家采用了另一种非常不同的文人控制形式。它们不是依靠“客观”机制来确立文人权威的至上性，而是利用“主观”方法来控制军队，将文人领导层的价值与理念灌输到军队使之接受文人的领导。自由模式将军人排除于政治之外，渗透模式则采用的方法于此相反，是把军队系统全面地政治化。这种政治化的途径有多种，成功程度也各异。1934 年 8 月，希特勒企图通过军人向作为元首的他进行个人宣誓，将德军变为“政治军人”。他同时宣布自己是武装力量首脑，1941 年担任最高统帅一职。不过，军队的忠诚更多地是建立在威权民族主义与希特勒政权的扩张主义目标相重合的基础上的，而不是基于纳粹信条的渗透。表现是希特勒越来越依赖党卫军（Waffen SS），以期成为政治上可靠的精锐部队。希特勒在

1945 年 4 月自杀之前，宣布邓尼茨（Admiral Donitz）为下一任元首，他相信在各军种里面，只有德国海军没有背弃他[420]。

在苏联，斯大林于 1930 年代采取了更为残酷的做法。由于日益关注纳粹德国的扩张主义企图，苏联军队进行了更为专业化的改造，但 1937 年开始的一连串血腥清洗使之突然中断。这导致每 5 个苏联元帅中就有 3 个，15 个指挥官中有 13 个遭处决。总共有 90%的将军、80%的校级军官，和估计 30000 名低级军官被撤职，并大多丢了性命。结果造成空军失去了军事专家，完全陷入了到无序的状态，而适逢其时，苏联正发动对芬兰的战争（1939-1940），并据认为正在为反抗德国可能的入侵保卫苏联而做准备。

但在多数情况下，渗透模式与其说需要清除政治上“不可靠”的军人，倒不如说要求不断以宣传和鼓动来推销政治上“正确”的观点和价值。例如，伊拉克军队，特别自萨达姆·侯塞因 1979 年上台之后，一直被灌输阿拉伯复兴社会党（Ba’ ath）的泛阿拉伯民族主义。这种阿拉伯复兴主义(Ba'athism)致力于阿拉伯民族的统一，摆脱西方帝国主义和犹太复国主义[421]。这些目标为 1980 年侵略伊朗，和 1990 年吞并科威特提供了意识形态上的借口。

对军队的制度性渗透在共产主义国家达到了极致。在中国，复杂的党组织网络与军队机构

平行对应，提供政治和意识形态领域的领导和指导。因此文人对军队的控制是通过党和军队之间某种程度的相互渗透实现的，实际上消除了文人与军队之间的职责区分。入党并在政治上支持和忠诚于共产主义政权，是人民解放军军官受任命和提升的前提条件。不过，就党通过军队发挥作用并在军队内部活动而论，军队也在政策过程中获得了发言权，并能够通过整合为一体的党-国家-军队精英施加影响。在苏联，军方高层有时也得以利用这种影响扮演决定性的政治角色，如他们曾在 1957 年支持赫鲁晓夫，帮助他挫败了所谓反党集团的政变企图，古巴导弹危机之后的 1964 年，则撤除了对赫鲁晓夫的支持，导致他下台。

军队何时攫取权力？

军队力量最具有戏剧性的政治表现，当然是发动军事政变推翻文人政府。它可以通过两种方式掌权：取代文人领导并建立直接的军事统治，或以另一套文人领袖取代原班人马，进行间接统治。在军方表面上没有夺权图谋时，军事政府也可以建立起来，如菲律宾在马科斯统治时期（特别在 1972 年宣布戒严令之后）即存在军事政府。在世界的某些地区，军人干政已成为常态，军事政权实现了一定程度的稳定，

已不能再认为是例外或过渡的现象。这样，军事政变成了政府权力从一群领导人转移到下一组领导人的主要手段。拉美（特别是墨西哥、秘鲁和智利）、西班牙与巴尔干国家在 19 世纪就曾定期的发生这种现象。到 20 世纪，军人干政主要限于非洲、拉美及部分亚洲的发展中国家。军事政变显然与特定环境有关，其中最重要的包括：

- 经济落后
- 文人统治者合法性的丧失
- 军队与政府间的冲突
- 有利的国际环境

军事政变与经济的不发展之间显然有联系。平克尼（Pinkney,1990）指出，1960 年以来发生军事政变的 56 个国家，绝大多数属于第三世界。此外，某些政变可能与经济衰退有关。如 1983 年尼日利亚维持了四年的文人统治被推翻，就发生在油价下跌而导致的经济恶化之后。同理，繁荣的经济则显然是防止军人干政的良药，如拉美自 1970 年代以来的经济增长，就促使军人回到了自己的营房中。普遍贫困和深度的社会不公显然有重大影响，它削弱了对现任政府的支持，使军队能以实现经济繁荣为借口介入政治。然而，仅仅经济因素并不能解释军事接管现象。例如印度物质严重匮乏，但武装力量仍严守政治中立，从未公开挑战文人政府的权威。

军事政变为何发生的部分答案，当然是因为其能够发生所以才发生。换句话说，只有当军队意识到现有制度和统治精英的合法性受到挑战，并且估算干预会成功时，它才可能干预政治。因此，当稳定的政治文化已成功确立时，武装力量很少会直接干政。这是因为军事统治只有通过某种程度的系统压制 [422] 方能运转，而这又损害了军队自身的统一与纪律，从而难以维系。因此毫不奇怪，多数成功的军事政权，都建立在曾长期受到殖民统治的国家中，包括拉美、中东、非洲和东亚部分地区。军队企图利用的政治缺陷和不稳定，无疑在相对新兴的国家中最为严重。这不仅由于这些国家对民主政治陌生，而且还与下列因素有关：独立使人民期望升高，新的政治制度没有很好地扎根，殖民时代遗留下地区和族群冲突。尼日利亚是个很好的例子，该国自 1960 年从英国统治下取得独立后，文人政府只短暂存在。前殖民政府企图将尼日利亚的民族和族群划分（尤其是北部的豪萨人[Hsusa]、西部的约鲁巴人[Yoruba]和东部的伊博人[Ibo]）政治化，从而削弱并分裂民族主义运动。这使该国政治精英四分五裂且地方化，无法达成政治稳定所需要的社会共识。族群紧张的升级造成社会混乱，导致军队 1966 年接管权力。而随着更名为比夫拉（Biafra）的西部地区企图从联邦政府分裂出去，日益尖锐的地方对立翌年导致了内战爆

发。军队不但没有解决尼日利亚的问题，相反却只会使之长期化。这是因为困扰整个尼日利亚社会的族群、宗教和地方冲突现在也渗透到了军队自身，军方也总是利用这些冲突来加强其对国家的控制。

与军人干政有关的第三个因素，是武装力量在价值、目标和利益方面同更大体制差别很大。例如，尽管印度存在普遍贫困和深刻的宗教、语言和地区差异，但由于印度军队内根深蒂固的自由宪政原则，他们愿意将政治留给政治人物处理而不介入。当军队反对政府时，或者是因为他们相信自身利益或价值受到威胁，或是因为他们认为自身行动是正当的。在许多新独立的发展中国家，军队接管政权是为了“拯救民族”，认为自己是“西化”或“现代化”力量，同传统主义的、乡下的、等级化的且往往四分五裂的政治精英相对抗。尼日利亚、印度尼西亚和巴基斯坦即有此种现象发生。

在另外一些情况下，威权保守的军队精英经常与大企业结盟，并获得中产阶级支持，对改良主义主义或社会主义政府的权威提出了挑战。巴西 1964 年的不流血政变，主要是因军方怀疑总统古拉特（Goulart）具有左翼倾向。世界上首位经民主选举产生的马克思主义国家元首——智利的阿兰德（Salvador Allende）总统，1973 年被皮诺切特将军领导的军队推翻并杀害。虽然军队通常急于表明其干预政治是为

了结束腐败、消除分裂或保卫民族，但狭隘的自私考虑从来都不是完全没有。军事政变常常是企图保持军队的特权、独立和声望，甚至实现政治野心。

最后，军方准备夺权的决定也会受到国际因素的影响。很少有国家的军事接管不会涉及到邻国、区域和国际组织或者更大国际社会。在某些情况下，国际压力无可怀疑地会促成军事行动。皮诺切特在智利的政变明显就是这样。美国中央情报局认为阿兰德是亲古巴的共产主义者，其经济改革威胁到了美国跨国公司在智利及其他拉美国家的利益。皮诺切特不仅得到了中央情报局的秘密建议和鼓励，而且也获得保证，一旦其新军人政权建立将会得到美国的外交支持。

在其他情况下，预计到有敌对的外交反应会阻止军事密谋者采取行动。例如，当 1989 年东欧共产主义政权在群众示威和人民压力之下崩溃时，军队基本上是处于消极旁观状态。除了共产党领导人没有采取行动的政治意愿外，军队也认识到军事行动不会得到戈尔巴乔夫总统和苏联的支持，还会遭到美国和西方世界的严厉谴责。不过，过高估计军事政权对外交压力的反应，也是错误的。国际社会指责萨达姆·侯塞因在 1991 年海湾战争后军事镇压库尔德人和什叶派穆斯林，对萨达姆没有多少影响。同样，1995 年英联邦向尼日利亚的阿巴查将军施

压，阻止他处决肯·萨罗-维瓦（Ken Saro-Wiwa）等人权抗议者，也并未奏效。

18．2 警察与政治

警察和军队一样，是国家强制力量的一部分。但军队的主要职能是维护国防安全，而警察的核心任务则是维持国内秩序[423]。警察形成于19世纪，主要是由工业化所释发的高度社会动荡和政治不满所促成。如在英国，1819年发生在曼彻斯特的皮特鲁大屠杀，政府用骑兵粉碎了大批工人的和平示威，此后的1829年，罗伯特·皮尔（Robert Peel）[424]在伦敦建立了一支拿工资、着制服、全职并受专门训练的警察队。这种警察制度到1856年在整个英国推行，后又为许多其他国家采用。尽管警察和军队同样受到纪律约束、穿制服且都属于武装组织（武装程度不同），但仍存在重要的差异。

首先，军队本质上的对外指向，意味着只有在发生战争、国家紧急状态和灾难等罕见的事件时，它才能受命行动，而警察关注国内秩序则表明，它要例行和日常地介入公共生活。警察还要比军队更加紧密地融入到社会中去：其成员及家庭往往居住在所工作的社区内，尽管

（如后文所论）他们也常常形成独特的警察文化。而且，警察一般会使用非军事手段：他们至少要依靠一定程度的人民同意与合法性，一般不配备武器（如英国），或者带武器也主要用于自卫。但是，现代的发展在某种程度上已趋向于使警察和军队的区别模糊化了。不仅武装力量受命处理国内混乱问题（如 1992 年洛杉矶发生暴乱期间），而且警察也越来越多地具备准军事特征。这反映在他们逐渐配备更加尖端的武器，以及在许多国家采用了准军事的行动模式方面。

警察的角色

人们对警察的性质及其社会角色，有三种不同的取向：自由、保守和激进的取向。自由取向认为警察是本质上中立的机构，其目的是通过保护个人权利和自由来维持国内秩序。根据这种看法，警察是在广泛共识之上活动，并在人们认定警察能促进社会稳定和保护个人安全的认知基础上享有高度的合法性。警察主要关心保护公民不受彼此的侵害。由于警察活动严格限于维护法治，因而没有更大的政治职能。保守取向强调警察在维护国家权威和保障其权力渗透到整个社会方面具有重要作用。这种看法源于一种较为悲观的人性论，强调警察作为

强制机构的重要性，认为它能够控制社会动荡和社会失序。这样一来，警察必然被视为政治控制的机构。

激进取向提出了一种更具批判性的警察权力观点。它将警察描述为代表国家利益而非人民利益的镇压工具，它服务于精英而不是大众。根据马克思主义理论的解释，警察乃财产的捍卫者和资产阶级利益的维护者。

警察的角色还取决于所在政治体系的性质，以及政府利用警察的方式。治安警察往往与政治警察相区别，而自由国家和所谓警察国家也通常有所不同。

治安警察（civil policing）

治安警察指执行刑事法律的警察角色。这是一般民众平常最熟悉的警察工作，它决定了警察的公共形象：警察的存在是为了“打击犯罪”。但同样是维持社会秩序，在印度乡下与在纽约、巴黎和圣彼德堡的任务显然大为不同。人们普遍认为，小型和相对同质的社会的自我管理程度较高，而随着社会更加分化（社会和文化方面），大规模组织造成关系和互动的非人格化，情况会发生变化。因此，20 世纪工业化的扩张造成了世界不同地方的警察在组织与手段方面的一定程度的趋同。每个地方的警察都面临着类似的问题，如交通违规、汽车偷

盗、盗窃、街头犯罪和有组织犯罪等。

不过，治安警察还有各种不同的形态。其一为社区警察（community policing），这要求警察不断出现于社区内，确保民众公众对犯罪调查予以合作支持，促进有助于预防犯罪的价值与态度的发展。这种制度传统上以英国的警察概念为例证（“巡逻的条子”），日本的发展尤为成熟。通过来自巡逻箱（koban）或驻在所（chuzaisho）的活动，日本的警员预计能够了解并访问辖区内的各个家庭和工作场所。但是，这种方法的成功，取决于警察能否被地方社区视为值得尊重的一员，或当地公民认可自己的生活受到密切监视。到 1960 和 1970 年代，效率和削减成本的压力促使英国废除了社区警察制度，尽管 1980 年代早期发生城市暴乱后又再次有限度地恢复。

还有一种被称为“消防队”的警察活动。它强调警察具有处理违法事件的反应能力，以期通过警察的有效反应预防犯罪 [425] 。消防队警察，或称反应型警察，要求采用更强硬甚至是准军事的手段，更加重视技术和武器装备。这类警察显然为威权或极权主义国家所采用，但某种程度上在自由民主国家也存在。为了威慑潜在的违法者，纽约的警察配有大口径左轮手枪和警棍。巴黎的警官配备了小口径半自动手枪和警棍，开罗的警察则携带冲锋枪或自动步枪。

政治警察

警察活动可以在两种意义上具有政治性。首先，警察依照有利于特定团体或利益的政治或社会偏见履行职责。其次，警察活动可超出社会事务范围，具体影响政治纠葛。第一点传统上是由激进人士和社会主义者提出的，他们摈弃了警察（或其他任何国家机构）以中立和不偏不倚方式行事的说法。根据这种观点，警察的训练和纪律以及警务工作自身的性质，往往会滋生一种社会上威权和政治上保守的文化。因此，警察可能不会给予工人阶级、罢工者、抗议者、妇女和少数族群等团体多少同情。

尽管有公共问责制存在，并且警察也宣称自己公正无私，但仍有确定无疑的证据支持上述看法（至少在特定的环境中如此）。例如，约翰逊为调查 1967 年“酷热长夏”时爆发的城市骚乱，而建立的美国全国公民失序咨询委员会（US National Advisory Commission on Civil Disorders）发现，许多骚乱事件都同黑人贫民区居民对警方滥用职权或歧视的不满有关。1992 年四名攻击罗德尼·金（Rodney King）的洛杉矶白人警员无罪开释，引发了两天的暴乱，再次印证了警察的这种形象。与此类似，在英国，对 1981 年布瑞克斯顿（Brixton）暴乱的斯卡门报告（Scarman Report），认定警

察的种族主义是警员-社区关系破裂的原因之一。该报告所提的建议包括，采取消除种族主义的措施，鼓励更多的黑人加入警察队伍。

政治警察活动（也就是警察被用作政治而非公务的工具）的层次，随着社会变得日益复杂和分化而逐渐提高。某些观察家对警察工作的公务与政治领域划分提出置疑，认为所有犯罪都产生自社会的财富、权力及其他资源的分配问题，是以皆有“政治性”，因此所有警察活动都是在保护主流的资源分配，也都具有“政治性”。当警察被用来控制那些源于社会深刻分歧的罢工、示威或公民骚乱时，他们在公众眼里的中立形象将大打折扣。在那些因族群或民族对立而四分五裂的地区，情况即是如此，如西班牙北部的巴斯克地区和北爱尔兰，许多人就认为警察是不合法的力量。

在许多情况下，设立受过特殊训练的准军事警察单位，是为了专门执行政治上敏感的行动。令人闻风丧胆的法国的 CRS 是一典型的例子，它按军事建制组织，成员居住在军营中。英国的特别警备队（SPG）也出于类似的目的设立。此外，几乎所有国家都建立了有某种神秘色彩的情报或安全机构，其角色具有高度政治性，负责监视甚至破坏那些被列入威胁国家或反对现存社会制度的团体。英国的政治保安处（Special Branch）和军情五处（MI5）、美国的联邦调查局（FBI）和中央情报局（CIA）以

及俄国的克格勃（KGB），就属于这种内部安全机构。

警察国家

“警察国家”（police state）一词指警察权力与公民自由之间的自由平衡完全被抛弃的统治形式，它容许建立专断和任意妄为的警察系统。因而警察活动于法律框架之外，不对法院或公众负责。警察国家具有极权主义特点，它赋予警察过当且不受约束的权力，旨在营造恐惧和威吓的环境，使社会生活的所有方面都处于政治控制之下。不过，警察国家并非象军事政权由军队控制那样由警察操纵。准确地讲，警察是作为私人军队，由统治精英控制并为自身利益服务。

纳粹德国显然属于此例，它建立了政治恐吓和秘密警察的庞大机器。别称“褐衫军”（Brownshirts）的冲锋队充当政治流氓和街头打手，盖世太保(Gestapo)是秘密警察，安全局（SD）执行情报和安全行动，党卫军在希姆勒主持下则成为国中之国。苏联也高度依赖秘密警察活动。列宁为了打击政敌，在 1917 年组建了契卡（Cheka），后演变为“格伯乌”（OGPU [426] ，和其他机构一道负责强制推行集体化），接着是人民国家安全委员部（NKVD，斯大林恐怖统治的私人工具），1953 年最终成为克格勃。除了进行政治警察活

动外，克格勃还负责边界和一般安全事务以及强制劳动系统。其他共产主义秘密警察机构的例子还有东德的国家安全委员会和罗马尼亚安全局，两者均为政治压制的工具，形成了庞大的人民情报网，渗透至所有社会领域，如有必要，则打击政权的反对者。

不过，安全警察系统也可以按照较为“正统”的方法和机制发挥影响。例如，在纳粹统治时期，按地方组织的传统警察力量仍然幸存（尽管有点不自在），负责较为普通且政治性较弱的执法任务。在苏联，与克格勃相分离的民兵（militia）最终对内务部负责，专管侦察犯罪、逮捕罪犯、监督内部通行证制度以及维持一般公共秩序的任务。

同时，某些通常划入“自由”阵营的国家也存在秘密警察。美国的中央情报局无疑就参加了大量对外秘密行动，包括协助皮诺切特在智利搞政变，企图暗杀古巴领导人卡斯特罗，向萨尔瓦多的反政府武装供应武器等。中情局也受到卷入国内事务的指控，特别是参与了 1962 年暗杀肯尼迪的行动，但这种说法尚未得到证实。1960 年代后期，北爱尔兰利用兼职志愿警察（B- Specials）从事恐怖警察活动，它是北爱尔兰皇家警察的辅助单位，用以控制民众示威和打击北爱尔兰共和军。兼职志愿警察加入到了天主教社区的游击和日常恐怖行动中，1969 年被解散，但这是英军在处理“麻烦”中发挥更

突出作用之后的事情。

政治控制与问责

控制警察的问题经常从亚里士多德所论问题的角度提出，即“谁来保卫护卫者”。政治控制问题非常敏感，使人产生两种对立的想法。它在积极意义上指问责 [427] 、监督和审查，以及警察受到适当机构权威的制约，并对其效忠。而从消极意义上讲，它意味着政治化以及警察权力受到当政者利用的可能。

实践中决定问责和政治化之间平衡点的关键因素，是警察力量的组织基础是集权还是分权。分权的好处在于，自下而上的结构使警察具有外在于中央政府的健全独立性，同时建立起对地方需求和利益的回应机制。分权化的、对地方负责的警察力量常被认为是较为理想的原因就在于此。然而，要求集权的压力也相当巨大，甚至不可抗拒。集权不仅能更好地满足全国政府的需要，而且有机会提高行政效率和政治效能。

大多数欧陆国家都集中控制全国警察力量，法国的警察往往被视为此模式中之典型。法国拥有两种全国性警察力量：受内政部文人控制国民警察和国防部军人控制的宪兵。虽然前者负责维持大城镇的法律与秩序，后者主要负责

乡村地区的治安，但两者的辖区通常相互重叠，从而造成传统的“警察战争”。但人们已开始特别关注国民警察所受政治控制的层次问题。内政部长亲自负责任命高级警官；领导警察力量的 96 个省的警察局长仅仅是内政部的代理机构，而警察首长也只允许拥有有限的行动自主性。

法国司法部的相对弱势意味着警察对司法所负责任在传统上也比较弱，从而使上述问题复杂化。国民警察因此纯粹被看作政府的工具，对公民自由和正义感觉迟钝，高级警官也愿意对共和联盟（RPR）和法兰西民主联盟(UDF)等右翼政党表示公开同情。但密特朗 1981 年当选总统组建社会主义政府后，进行了全面的改革，大幅改组警方高层人事，包括撤换警察局长和国民警察署长，更加严格限制警察权力，防止其通过未经授权的电话窃听等行动侵犯公民权利。

另一方面，斯堪的纳维亚国家的经验则表明，统一的警察机构与高层次的公共问责制是可能结合在一起的。在丹麦，中央政府任命警察厅长（Commissioner of Police），该职位拥有广泛的战略职责，72 个地方警察局长则为独立的指挥者，可自主支配其人事与资源。在瑞典，以全国为单位进行管理的警察力量1965 年以来一直存在，但地方警察委员会制度则保障了地方政府的代表能够审核警方预算，并与警

察首长讨论政策和行动议题。

世界上集权度最高的警察制度或许是在美国。多层级美国联邦制造成了不下五类主要警察机构，包括隶属于司法部的联邦机构（联邦调查局、联邦税务局和缉毒局），50 个州的警察部门，县级的治安官和副治安官，城镇的警察力量，最后是乡村和自治村镇的警察系统。该制度的优点在于，它能确保警察对地方的高水平回应性，警察根据所服务社区的希望进行组织和活动。其主要缺陷，是造成约 40000 个独立的警察单位之间大幅度重叠，难以维持有效公共问责和不当政治干预间的平衡。

在纽约和洛杉矶等美国大城市，由于警察局长通常是市长任命的职业政治官员，拥有固定任期，且在多数情况渴望再获任命，所以警察部门的行动决定几乎无可避免会受到政治压力。而在其他一些例子中，分权制度则完全遭废弃。在西德和日本，警察的组织转向分权化是 1945 年后民主重建的重要特点。但由此产生的无效率和混乱很快导致政策的逆转。西德到 1950 年重建了州级警察力量，随后也很快建立了联邦刑事警察局（Federal Criminal Police Bureau）和边境警察部队（Frontier Police Force）等全国性机构。在日本，所有的警察力量都在 1954 年并入到一个全国性机构里面，对警视厅长官负责，但仍在县级进行管理。

英国从未有过全国性警察力量，因而也被认

为是分权化警察制度的典型。除了伦敦的首都警察局直接对内政大臣负责外，其他的警察力量都在地方组织，通过警察首脑向治安官和地方市镇政务会委员组成的警务委员会负责。然而，值得称道的分权化概念在实践中很少实现。首先，内政大臣的权力超越了首都警察局的职责范围，几乎囊括了所有有关执法事项。内政部利用指导方针、指示、传阅函件以及议会通过的法令，不断影响警察当局和警务首长。此外，全国警察计算机（National Police Computer）和全国报告中心（National Reporting Centre）等全国资料存取系统的建立（在 1984-1985 年矿工罢工期间曾用来协调全国的警察行动），也使集权化倾向更加严重。在 1990 年代，警察机构中民选成员影响力的降低也促进了集权化的趋势。再者，很多政治上敏感的警务活动所受民主控制很少或不足。对军情五处而言尤为如此，到 1996 年，其职权范围扩展到了与犯罪和执法以及“国家安全”有关的情报方面。该机构的所有行动都是秘密的，预算不受议会监督，是唯一可以“自行安排任务”的安全机构。这在理论上意味着它可根据自己的喜好决定对谁下手，以及何时下手。

总结

◆军队是非常特别的政治机构。其独特之处在于它几乎垄断了武器和主要强制权，具有严格的内部纪律和等级组织，拥有一套不同于文官组织的价值与文化，认为自己体现了国家利益并且“高于”政治。

◆军队的核心用途是成为针对其他政治社会的战争工具。但是，军队也可以是影响特定国防和对外政策的强大利益集团。此外，当文人机构不能或不愿行动时，它还可协助维持国内秩序和稳定，并且在某些环境下以军事统治取代文人政府。

◆有两种不同的机制用来控制军队。自由或“客观”的方法有赖于保证军队服从文人领袖并对其负责，从而使军队身处政治之外。另一方面，渗透或“主观”的方法则试图向军队灌输领导人的政治价值或意识形态目标，把武装力量和文人的领导结合在一起。

◆军事政变往往与特定环境有关。其中最重要的包括：经济落后（削弱了对现任领导人的支持），现存制度和统治精英的丧失合法性，军队与文人领导之间利益或政治价值发生冲突，国际环境有利于（或至少容忍）军事政权出现。

◆警察的核心职责是执行刑事法律和维护社会秩序。但如果警察力量内部存在社会或其他

偏向，或在发生社会骚乱或政治纠纷时动用，或出现警察国家（警察力量变为只服务于统治精英利益的私人部队），则警察也会具有政治性。

◆对警察的控制取决于问责和政治化的平衡，这种平衡进而又取决于警察力量的组织基础是集权还是分权。分权化的警察力量享有外在于中央政府的健全独立性，和高水平的地方回应性。而集权则会更好地满足全国性政府的需要，还提供了提高行政效率和政治效能的机会。

问题讨论

▲如果所有国家都依靠强制权力，那么为什么武装力量很少直接干预政治？

▲何时将军队用作国内政策的工具是合理的？

▲军产联合体是否对民主过程构成威胁？

▲右翼或威权价值是否必然嵌入军队中？

▲警察活动是否都具有政治性？

▲集权化的警察制度是否总是比分权化制度更可取？

第 19 章：政策过程与体系绩效

“我的政策就是没有政策”

——林肯对秘书的谈话（1861）

在某种意义上讲，政策是关系到最大多数人的政治层面。大致而言，政策由政治过程的“输出”构成，它反映了政府对社会的影响，也就是说它有使事情变得更好或更糟的能力。政策分析这一特别的研究领域形成于 1960 和 1970 年代，开始检视政策如何提出、制定和贯彻，以及怎样改进政策过程等问题。但政策分析却不只关心效率和效能以及决策方式问题，它还涉及到决策的实体内容，也就是政府“输出”的性质及其对广大社会造成的结果。政策分析的核心有一些规范问题，如“政府追求何种目的？”，以及“‘美好社会’的本质是什么？”。因此，任何评估政府或政治体系绩效的尝试，都必须要考虑学科本身某些最深层次的政治和意识形态分歧。

本章欲讨论的中心问题如下：

▲什么是政策？

▲决定如何做出？有哪些决策理论？

▲政策过程主要阶段有哪几个，其意义何在？

▲政策过程的理想“结果”是什么？

▲一定国家和政治体系在达到这些政策结果方面的绩效如何？

19．1 政策过程

政策过程涉及到公共（政府）政策制定的机制。从两种意义上讲，决策是个过程。其一，它包含一系列相关联的行动或事件，最初是想法的萌芽和建议的提出，继之以某种形式的辩论、分析和评估，最后形成正式决定并通过指定的行动予以执行。因此决策类似于人体的消化过程，将一定的“输出”与“输入”连接起来。其二，它区分了政府“如何”制定政策与政府制定“什么”政策，主要关注政策制定的方式（过程），而非政策自身的实质内容及其后果（结果）。最终来讲，政策 [428] 只能根据其影响和“实际发生的情况”（不管好还是坏）来评估。本章的第一部分讨论决策的制定，并检视政策过程各个阶段的意义。

决策理论

决定——更确切地讲是一组决定——的做出显然是政策过程的中心。尽管决策还包含创始和执行的行动，但形成决定和达成结论一般认为是决策的主要部分。但是，要想明确决定如何及为何做出却是很困难的。决定无疑是个人和团体在小型或大型组织，在民主或威权结构内，以不同方式制定出的。尽管如此，学者们

还是提出了多种政治决策的一般理论，最重要者如下：

- 理性行为者模式（rational actor model）
- 渐进模式（incremental model）
- 官僚组织模式（bureaucratic organization models）
- 信仰体系模式（belief sytem model）

理性行为者模式

强调人类理性的决策模式一般建立在经济理论基础上，而这种经济理论本身源自功利主义[429]。这些思想为公共选择理论提供了基础，该理论由唐斯（Anthony Downs,1957）等思想家提出，并得到新右派的热切支持。公共选择理论的核心是所谓“经济人”的观念，这种人性模型强调个人基于功利的计算，自利地追求物质方面的满足。我们可以据此认为决定是按照如下步骤做出的：

- 确定问题的性质。
- 在个人偏好的指引下选出目标。
- 根据效能、可靠性和成本等等，来评估实现该目标的可能手段。
- 选出最有可能实现所欲目的的手段，做出决定。

这种过程假定存在明确的目标，并且人类能以理性和一贯的方式追求目标。要想如此，功

利必须具有同质性，也就是每一行动带来的满足度（快乐或幸福）都可同其他任一行动进行比较。这种决策研究取向的最佳例子，就是进行企业决策中使用的成本-收益分析（cost-benefit analysis）。理性行为者模式之所以引人注意，部分在于它反映了大多数人相信决定应如何做出的问题。无疑，政治人物和其他人物强烈倾向于将其行动描述成为具有目标导向的行为，并且是认真思考和商议的产物。然而，倘进行更为细致的考察便可发现，理性计算似乎不是一种特别能使人信服的决策模式。首先，该模式更适合应用于分析个人，而不是团体，前者的偏好或许会条理有序，而后者的各种目标却可能相互冲突。因此，只有高度集权并拥有严格指挥结构的组织，才可以说能够做出理性决定。

其次，在实践中，决定 [430] 经常根据不充分甚至有时不准确的信息做出，各种行动的收益在任何情况下都可能是不可比的。例如，加税与减少保健支出的成本能进行比较么？这种困难促使西蒙（Herbert Simon, 1983）提出了“有限理性”（bounded rationality）的概念，承认由于不可能分析并选择所有可能的行动过程，决策实质上是一种折中具有不同价值和不准确计算的结果的行动。西蒙称此过程为满意过程。理性行为者模式的最后一个缺陷，是它忽视了认知的作用，即有关现实的信仰和假定

（而不是现实本身）在多大程度上对行动构成影响。因此，该模式并不是很重视（或者不重视）决策者的价值和意识形态倾向。

渐进模式

渐进主义 [431] 通常认为是理性决策的首要替代选择。布雷布鲁克和林德布洛姆（David Braybrooke and Charles Lindblom, 1963）将此模式命名为“不连续渐进主义”（disjointed incrementalism），林德布洛姆又将其归纳为“应付蒙混的科学”（science of muddling through，Charles Lindblom, 1959）。这种观点认为，决定在实践中往往根据不充分信息和低层次理解做出，这阻碍了决策者采取大胆的创新行动。决策因此是个连续探索的过程，缺乏首要和明确的目标，决策者倾向于在现存模式或框架内活动，根据有关先期决定影响的信息反馈来调整自己的立场。渐进主义甚至可能是一种回避或规避的策略，决策者倾向于逃避问题，而不是努力解决问题。

林德布洛姆的渐进主义理论既是规范性的也是描述性的。除了对现实世界中如何制定决策提供了更为准确的解释外，林德布洛姆还认为这种渐进主义取向具有灵活性和表达不同看法的优点。在这种意义上讲，渐进主义具有特别的反乌托邦特点，非常合乎多元民主制中的决

策要求："蒙混"至少隐含着回应性、灵活性以及咨商和妥协。但也有人批评该模式在为反对创新和偏向惰性进行辩护，因而具有严重的保守倾向。主张渐进主义的决策者更有可能关心日常问题，而不是进行长期预见性的思考。他们的精力投入到了如何使轮船保持正确航向方面，而不是去考虑航向通往何方的问题。

另一个更深层次的困难，是渐进主义没有解释清除那些具有激进甚至革命特性的政治决定是如何做出的。例如，1928 年斯大林决定开始苏联的第一个五年计划，卡斯特罗 1959 年决定在古巴夺权，甚至 1980 年代英国撒切尔夫人决定采取"退守国家"的政策，都不可能说成是渐进调整。鉴于这些解释困难，埃茨奥尼（Amitai Etzioni, 1967）提出了"混合审视"（mixed scanning）的观点，试图填充理性取向和渐进主义之间的沟壑。混合审视使决策可分两个不同阶段进行。首先，决策者根据政策选项达到预定目标的效能，大致评估或审视所有这些可能的政策选项；然后，采取更为细致和渐进的方法复查已择出的政策选项细节。例如，按照这种方式，削减公共开支的宽泛决定，必须辅之以一系列关注面更为狭窄、与可能受到影响的具体领域或计划相关的决定。

官僚组织模式

理性行为者模式和渐进模式基本上均属于“黑箱”（black box）决策理论，没有注意到决策过程的结构对最终决定的影响。而官僚或组织模式则试图在另一角度凸显过程影响结果的程度，从而进入黑箱内部。阿利森（Graham Allison, 1971）在考察 1962 年古巴导弹危机期间的美苏决策中，首先采用了这种取向。该研究中出现了两种对立但相关的模式。第一种通常称为“组织过程模式”（organizational process model），凸显了任何大型组织中都存在的价值、假定和惯常行为模式对政策决定的影响。决定并不是对理性分析和客观评估的反应，而被认为反映了政府部门或机构的根深蒂固的文化。第二种理论是“官僚政治”模式（bureaucratic politics model），它强调追求不同认知利益的人员和机构之间的讨价还价对决策的影响。这种取向拒斥了那种认为国家乃团结在一种观点或利益周围的统一整体的说法，指出决定是在优势平衡不断变化的竞争舞台上形成的。

这两种模式无疑将注意力引向了决策的重要方面，但仍存在缺陷。首先，组织过程模式给政治领导自上而下地施加影响留下很小的空间。例如，如果认为所有决定都受到组织压力和认知的影响，则是极为愚蠢的，因为这将忽视罗斯福在推行新政中的个人作用，或希特勒在德国决定侵略波兰中的影响。其次，若象官

僚政治模式那样，认为政治行为者所持观点，仅仅是基于自身位置和所工作之组织的利益，也将犯简单化的错误。虽然“屁股决定大脑”的谚语可能经常适用，但个人信仰和目标也不能完全忽略。最后，纯粹以黑箱考虑来解释决策制定，将会完全排除掉更大经济、政治和意识形态环境所产生的外部压力。

信仰体系模式

强调信仰和意识形态作用的决策模式，彰显出行动在很大程度上由认知决定。人们的所见及对事物的理解，在某种程度上是其观念和价值容许或鼓励他们去那样看和理解。这种倾向之所以特别根深蒂固，是因为它在大多数情况下，都基本上是无意识的。虽然决策者会相信自己是理性、缜密和严格公正的，但社会和政治价值则可能是个强大的过滤器，会限定他们的所思、所能与所欲。因此，某些信息和选项不被看重甚至不被考虑，而其他的信息和行动指针却在决策计算中占有突出的地位。肯尼思·博尔丁（Kenneth Boulding, 1956）强调了这一过程的至关重要性，指出若没有这种信息过滤机制，决策者将会完全淹没在手头的信息资料之中。

不过有人对这种过滤过程持不同观点。如杰维思（Robert Jervis, 1968）注意到，决策者在

国际事务中之所以不断出现认知错误，主要是源于种族中心主义[432]。1956年苏伊士运河危机中，艾登（Anthony Eden）首相和英国政府认为纳赛尔将军是“第二个希特勒”，而美国也在1959年将卡斯特罗视为马克思主义革命家，这都属于种族中心主义现象。另一方面，贾尼斯（Irving Janis,1972）则认为，国际关系领域内的许多决定都可根据他所称的“团体思考”（groupthink）加以解释。在这种现象中，心理和职业压力共同促使决策者团体采取统一协调立场，相反或不合时宜的观点则排除在考虑之外。

萨巴梯尔（Paul Sabatier, 1988）试图在考虑信仰体系影响的基础上，将不同的决策研究取向糅合在一起。他的首要关注点是解释政策变化如何发生，特别注意到了“政策次级体系”（policy subsystem）的作用——也就是在特定领域内以某种方式影响政策的人群集合体。政策体系不仅包括政治人物、文官和利益集团等相互联结的团体，而且还包括与该领域有关的研究者、学者和记者。萨巴梯尔断言，在这些次级体系中，信仰和价值大致相似的人群会组成“倡议联盟”（advocatory coalition）。其信仰有三个不同的活动层次：

- 深层核心信仰（基本的道德或哲学原则）
- 近核心信仰（政策偏好）
- 次级信仰（有关政策执行的观点）

这些信仰的重要之处，在于它们提供了萨巴梯尔所称的政治“黏合剂”，在共同价值和偏好的基础上将人们联系起来。然而，虽然核心信仰很难发生变动，但近核心信仰和次级核心信仰内部却通常存在相当大的分歧和灵活性。萨巴梯尔利用这一分析框架，提出可以根据政策次级体系内的力量变化平衡，特别是倡议联盟对其他团体的支配，来理解政策的变迁。就信仰体系内的辩论以及信仰体系之间的竞争提升了“政策取向的知识”而言，此一过程仍可以说是理性的。

在马克思主义者和女性主义者那里，同样的分析却能够得出截然不同的结论（Hann, 1995）。马克思主义者认为，任何政策次级体系中——甚至是决策者和一般意见形成者（opinion former）——的核心信仰，都决定于统治阶级的意识形态，并由此有利于居于支配地位的利益集团的利益。女性主义者则指出，男性在决策者中的绝对多数，确保了政治“黏合剂”是由父权观念与价值所提供，结果导致有助于维持男性权力体系的政策倾向。

政策过程的阶段

决策不能只从决定如何做出的角度理解。政策不仅包括成套的政策（一定政策领域的若干

相关政策），而且还涉及到不同种类的决定。举例来讲，首先要有一个“要去做出决定的决定”。此类决定源于认识到存在待解决的问题和要处理的议题，简言之就是“某些事情必须处理”。政策过程接着进入做出一些不同于上者的决定，即到底要做什么，应如何做，以及应何时做。但事情并未到此结束。甚至当事情已经做完，决定已经执行时，其他问题也会出现，还要采取另外一些决定。这涉及到政策结果是否符合政策意图，政策内容以及决策过程是否能在未来得到改进的问题。政策过程因此可以分成如下四个不同阶段：

- 政策创始（policy initiation）
- 政策制定（policy formulation）
- 政策实施（policy implementation）
- 政策评估（policy evaluation）

政策创始

政策来自何处？政策建议最初如何产生？这些问题之所以重要，不只是因为政策必定始于某处（没有拟议遑论制定和执行等工作），还因为政策过程的这个阶段决定了之后所有的辩论、讨论和决策。因此政策创始的重要性就在于它确定某些问题为待处理的议题 [433] ，决定如何处理这些议题，从而设定政治议程。例如，为什么多被忽视的环境保护到 1980 年代提

上了政治议程，这是如何发生的？还有，为什么在 1950 和 1960 年代，一谈到失业，就想到需要增加公共支出，而后又和劳动力弹性（labor flexibility）削弱工会权力联系在一起呢？为什么其他政治选择（如扩大工人自我管理）则完全没有成为议题呢？

研究政策创始的困难，在于政策几乎可能源出政治体系的任何部门。政策可以“自上而下”地提出，也就是出自政治领导人、内阁和政府机构等等，也可以“自下而上”地提出，通过公共舆论、大众传媒、政党、利益团体和思想库等类似机制传递压力。政治领导形式的政策创始动员的支持对某些动议，这些动议源于领导人的个人看法，或者执政党派或团体的意识形态优先选择。这在改造型领导的例子中最为明显（如俄国的列宁和布尔什维克，德国的希特勒和纳粹，甚至英国的撒切尔夫人和保守党也在其内），领导人为了实现重大社会改造，着手“创造”能广泛引发民众共鸣的“故事”。

然而，政治领导人很少是理念的原创者，也很少是真正政策创新的源头。在当今时代，“核心”价值和理论是由那些似乎与现实政治世界没有什么关系的作家、学者和哲学家发展而来，这些价值和理论随后成为领导人和政党的具体政策建议，所以这些人在政策创始过程中发挥着极其重要的作用。二战后初期，西方发达国家的多数经济政策都出自凯恩斯经济思想。与

之类似，以“退守国家”、减税、削减福利支出等为目标的新右派政策，则源出哈耶克和弗里德曼的著作。

在所有政治体系中，“自下而上”的政策创始都有其意义。正如哈罗德·麦克米兰（Harold Macmillan）在被问及政治生活中的决定因素时，回答道，“是事件（events），亲爱的孩子，就是事件”。这些事件可能包括罢工、暴乱和自然灾害，还有外国股市崩盘以及跨国公司的投资决定等等不一而足。但一般来讲，政治体系越民主和多元，政策创始所受自下而上的压力就越有意义。我们甚至可以从这种意义上来理解民主——它意味着政治议程是以“自下而上”而非“自上而下”的方式决定的。

只要定期和竞争性选举能迫使雄心勃勃的领导人提出考虑人民关切与期待的政策方案，那么公共舆论就能在政策过程中发挥显著的重要作用。但这些关切与期待在经宣称代表部分民众的团体表达之前，往往无法成形。大众传媒——报纸、杂志、收音机特别是电视——无疑极大地推动了这一过程，它们对公众所能获得的信息做出选择并排出优先次序，通过编辑过程加以消化和解释。如政治腐败之所以在意大利和日本变成议题，主要是得益于印刷媒体的宣传暴光。

政党和利益集团也在议程设定[434]中扮演着关键角色。例如，反对党不仅仅批评政府政

策，还提出替代性政策，以显示其有能力成为执政党。利益集团则主要关注各种不满和担虑，促进目标和理想的实现，表达多种社会团体和阶层的利益。就“思想库”的情况而言，利益集团的组成专门就是为提出政策方案，并游说政策过程中的主要决策者接受其方案。

1970 年代以来，研究者倾向于降低正式代表机构的作用，而更重视政策创始和形成的非正式过程。这凸显出了政策网络 [435] ——即跨公共和私人部门的政策行为者团体——的重要性。从技术观点来讲——也就是考虑政策过程的效能，而不是输出的质量，政策创始可能受限于两个相对立的弱点。其一，缺少政策方案和创新思想——换言之，政策“输入”太少——会制约政策的创始。苏联和东欧等社会主义国家的情况即是如此。没有竞争性选举、出版自由、反对党和自主性团体，政策创始基本上掌握在党国机构内的官员网络手中。所造成的问题是，由于创始政策者在维持中央计划体系中具有自身既定利益，经济改革议题直到制度本身已无法挽救时才出现在政治议程上。例如，戈尔巴乔夫在 1980 年后期的改革，纯粹“太少，也太迟了”。

另一个弱点涉及到相反的问题。过多过杂的政策“输入”完全会破坏政策过程，造成停滞和瘫痪。这就是政府“超载”问题，该现象与提高对政府期望的干预主义政策有关。民众和利益

集团不断增加的需求超出了政府的回应能力。比尔（Samuel Beer,1982）称此问题为“多元停滞”（Pluralistic stagnation）。结果是，在1980 和 1990 年代，新右派政府试图降低民众对国家能力的期望，并由此在某种程度上夺回了政策创始的控制权。

政策制定

某个议题或某组议题一旦列入了政治议程，则需要一个细致的讨论和分析过程，以形成系统的政策方案。政策制定一般被看作政策过程中最关键的阶段，不仅需要将粗略的方案转化为具体和详细的建议，而且要对各种方案进行筛选，甚至还要根本改变考虑中的议题。霍格吾德和冈恩(Hogwood and Gunn, 1984)在政策周期（policy cycle）的分析中，指出了紧接着政策创始到“做决定的决定”之后的政策制定过程的几个阶段。第一个阶段是决定如何决策，也就是决定出那些机制或程序以及政治行为者应参与到政策分析和讨论中来。某项政策应由文官还是部长制定？该政策的制定是应走既有程序，还是应设专门委员会负责？是否应咨询利益集团和思想库的意见，如果是，咨询其中哪一些呢？这些决定显然十分重要，因为这些决定在政策形成和讨论中，确定了那些将影响政策的支持与利益。

第二个阶段包括议题界定和预测。这一阶段容许相当大的再解释空间，因为制定政策者与最先提出议题者对问题的看法可能非常不同。第三个阶段是设定目标和优先性。尽管公共舆论以及媒体、政党和利益集团等组织的关注很有可能影响目标的设定，但可以肯定，这仍不能保障政策制定者在政策优先性方面与政策创始者完全一致。

最后是政策选项的分析与审核，选出更好的选项。这实际上意味着做出权威性决定。在政策制定的这个阶段，各种因素都有可能列入考虑之内，特定选项的政治和选举的意义，不亚于行政效率和效能的考量。但值得注意的是，使政策制定过程结束的最终决定，可能只是走走过场，决定性的争论和辩论已在较前的阶段发生了。因此，内阁、立法机构和国际高峰会议，往往只是批准实际上已在其他地方做出的决定。

如果认为不同体系和国家中政策制定的任务都具有同样的特性，那将是非常愚蠢的。理查德森（Richardson, 1984）试图揭示不同国家的“政策风格”，从而阐明不同的政策制定过程。他特别注意到两个主要维面：政策制定采取咨商还是强制的方式；政府是做长期计划，还是或多或少地以日常方式对事件做出反应。这样来看，瑞典和日本大概可以归入偏向咨询和长期计划政策风格的国家。两国都建立了以

广泛一致的政策目标和优先性为方向的复杂和正式化的团体咨商制度。而在美国，虽然联邦政府的分权性质使得政策的接纳要求高度的政策共识，但它几乎拒绝考虑长期计划，并由此形成了一种反应性的“消防队”式的政策风格。

英国的情况显示了政策风格如何随着时间的推移而发生变化。理查得森发现，英国人偏爱咨商，但同时倾向于对问题做出反应性处理，而不是预先解决。但 1980 年代撒切尔夫人执政期间，英国形成了一套更明确的政策目标，概括而言就是支持甘布尔(Andrew Gamble, 1988)所说的“自由经济加强大国家”。这些目标追求也转而伴随着从咨商到强制作为的转变，首相权力增大反映了这一点。但到 1990-1997 年，梅杰则接受一种更为集体性（collegiate）和共识性的领导风格，内阁咨商再次成为有意义的行为。而布莱尔又坚持集权化领导，依靠专门顾问和与大臣的双边会议，不允许内阁扮演重要的政策角色。

不管各国在政策风格上有什么差异，政策制定的一个主要特征是，它相当地缩减了涉入政策过程的行为者的范围。诸多不同的利益、团体和运动都能在政策创始中发挥一定作用，但政策制定却是“圈内者”（政府官员、主要顾问、政治人物和受咨询团体）的工作，这些圈内者属于政府机构成员，或者拥有进入其内的制度化渠道。这使得政策制定过程饱受批评。

一种批评认为，文官利用其政策顾问角色，施加据认为不适当的影响力。政治人物至多设定出粗略的政策优先次序，而多将具体目标和政策选项的审视交给政府官员处理。公共选择理论家据此认为，政策往往反映职业文官的仕途利益，马克思主义者则指出，高级公务人员的社会及教育背景，使之倾向于怀疑漠视激进的政策选择。

其他的批评与咨商层次的提高，以及由此而来参与政策制定的团体和行为者的数量增加有关。特别是新右派理论家认为，法团主义的趋向使政策决定于强势阶层利益，而不是普遍的公共利益（Olson, 1982）。从这个视角来看，法团主义可以看作政策创始和制定分隔处的缺口，使本应仅限于设定政治议程的团体得以影响政府政策的内容。最后一种批评是基于政策制定中普遍存在的“民主赤字”问题。在民主制度中，尽管民选政治人物监督政治过程并拥有最终决定权，但过程本身经常使得他们的作用无足轻重。由于政策制定费时耗力，它要求有职业精神、专门知识并注重细节，而无论是民主制还是其他体制下的政治人物都很少具备这些素质。

政策实施（政策执行）

政策分析领域中的主要进展之一，就是强调

实施阶段的重要性。实施在传统上被想当然地视为行政的一个方面，而不是政治的一个部分。但人们对美国 1960 年代中期的伟大社会[436] 计划的分析，则破除了政治-行政之分的幻想，生动地阐明了政策“输出”与决策者的意图有何等大的出入。有鉴于此，怀尔达夫斯基（Wildavsky, 1980）将政策分析说成“对权力说真相”。胡德（Hood,1976）将实现“完美”政策实施——也就是确保政策的实现完全符合设想——所需条件概括如下：

- 具有单线权威领导关系的统一行政体系，能够确保集中控制。
- 贯穿整个体系的统一规范和规则。
- 绝对的服从或控制。
- 完全的信息、完美沟通与健全的合作。
- 动员行政资源的时间充分。

要达到上述任何条件都很困难，更遑论达到所有条件，因此决定和实施之间的分隔往往大若鸿沟便毫不使人惊奇了。确切地讲，集中控制和严格服从不仅可能行不通，而且还可能不可取。尽管决策者会享有民主的合法性，但执行者（文官、地方政府官员、教师、医生、警察等等）会对于什么行得通、什么行不通有更现实的了解。这种考量催生了“自下而上”的政策分析传统，强调灵活性和政策实施者掌握自由裁量权的价值。这与重视统一与控制、更传统的“自上而下”的政策实施观点形成对照。不

过，大多数论者现在已认识到，集中控制和灵活适用之间的权衡取舍是政策实施领域中的主要困境（Brarrett and Fudge, 1981）。

虽然完美的政策实施既不可行，也不可取，但人们的关切仍多集中在灵活适用所带来的危险方面。普雷斯曼和怀尔达夫斯基（Pressman and Wildavsky, 1973）在政策实施的开创性研究（其副标题为：华盛顿的巨大期望如何在奥克兰受到重挫，或为什么联邦政府项目行得通是令人惊奇的…）中强调了这一点。灵活处理的产生可能有多种原因。其中之一是，实施政策者可能不仅渴望利用经验和实际知识确保实施的有效性，而且如公共选择理论家指出的那样，他们还会希望保护其仕途和职业利益。因此，文官和公共部门的专业人员显然有动机去筛选掉或重新解释那些看似具有威胁性和徒增麻烦的公共政策层面。

对政策执行的其他关注，较少是因为自上而下政治控制的不够，而多源于自下而上的消费者压力不足。从这一视角看，政府通常处在市场机制之外，并且往往是其“物品”的垄断性提供者，结果导致不良的政策实施——特别是在提供公共服务方面。文官、地方政府官员和公共部门的工作者一般能负得起马虎草率和低效无能的损失，因为与私人企业不同，他们无须非得使消费者满意。

新公共管理的出现正是对上述问题的重要反

应。它容许私人机构通过私有化、“外包”和“市场试验”承担起提供服务的更大责任。它还促成了绩效指标的广泛采用，公共服务有了一套“验收标准”，而这种标准实际上是通过惩处低于标准者来模仿市场竞争。新西兰、英国、美国和北欧国家对于这种理念最为热衷。有些人认为它提高了效率与效能，而另一部分人则警告，过于关注削减成本和减税已牺牲了责任和公共服务的精神。

政策评估

政策评估与回顾是政策过程的最后阶段，它至少在理论上就所讨论政策的维持、接续或终止做出了决定。此阶段完成了政策周期，评估获得的信息可以反馈到创始和实施阶段。这个过程能够产生新的政策建议，并有助于细化和改进现有政策（见图19.1）。

除了处理有关公共政策的适切性（appropriateness）和有效性的实质性议题外，政策评估还可能使程序性问题清晰化，如政策实施阶段如何安排，在何时需要咨询哪些人，怎样控制政策的实施。但不幸的是，尽管政策评估的重要性非常明显，政府却总是不愿意为此拨出款项。在 1970 年代末期的美国，卡特总统坚持要求任何计划都要拨出 1%的评估款项，这可能是个大胆的创新做法，但在产生大

量文书作业的同时，该计划却没有带来政策过程或结果的明显改进。少数几个重视政策评估的国家，是那些采用长期计划的共识型民主国家。

1960 年代以来，由于对政策输出的广泛研究（尤其在美国），学术界对政策评估的兴趣更加浓厚。学者们以经验研究考察政府在法律、税收和计划等方面的作为，以及这些政策（输出）的后果和影响。如戴伊(Dye, 1995)所指出的那样，这种形式的政策分析关心的是“谁得到什么”。

政策过程的结果经常与政策创始或制定者的意图大相径庭，这一点非常明显，例子也不胜枚举。旨在降低贫困和使所有公民都能够参与社群生活的福利政策，据格兰德（Le Grand, 1982）认为，却漠视了中产阶级的利益，或根据默里（Murray, 1984）的观点，导致了依赖福利的下层阶级的增长。巴特勒、阿杜尼斯和特拉弗斯(Butler, Adonis and Travers, 1994)在对英国人头税的研究中指出，政府、内阁和议会接二连三的失败和疏忽，使得最初旨在控制地方政府支出的政策造成了大范围的社会动荡，导致了撒切尔夫人的下台，并使继任者梅杰在此政策上迅速回转。与此类似，1997 年布莱尔政府收取大学生学费的政策，意在准备扩大高等教育，但却限制了家境不好的学生接受大学教育。对许多人来讲，这些政策失败凸显

了政府公开和公共责任的迫切重要性。欲使政策过程在输入转化为适切输出中发挥有效作用，它就必须在所有时间都能受到审查和批评。掩盖失职无能与给予专断和自利行为机会的秘密文化，实在是屡见不鲜。

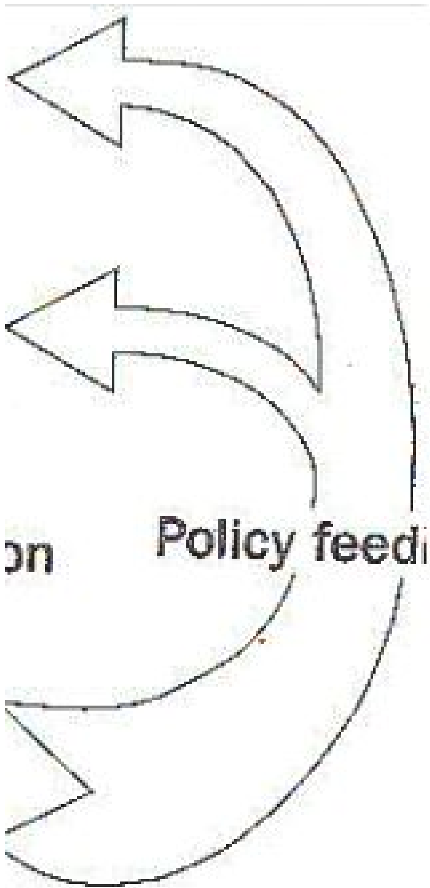


图 19.1：政策反馈过程

焦点论述

政府公开（open government）：支持与反对的观点。

政府公开作为一种原则，是指政府内所发生事情，应该在信息从公共机构向代议机构、大众传媒和公众的自由流动基础上，受到公开监督与批评。由于人们普遍同意某些信息应该（在国家安全和秘密等基础上）保密，政府公开通常被理解为有利于实现公众“知情权”的趋向。该原则通常蕴涵在信息自由的法律当中，这样的法律使政府不得不在法庭上为保密辩护。

政府公开的优点如下：

●限制失职、腐败和专断

●促进政治讨论和辩论，改进政策结果并给选民更充分的信息。政府公开的弊端包括：

●使政策制定过程公开化，影响了决策效率。

●防碍了考虑那些不受欢迎、但却重要的想法和建议。

19．2 体系绩效

上文主要是从“管理”角度来分析政策过程的，关注决定如何做出，政策过程有哪几个阶段，决策在效能、效率和经济（三个 E，τhree Es”——effective、efficient 和 economical）方面的绩效怎样等问题。然而，这些问题之下还有一系列更深层次的“政治”问题，不是特别关心政府做什么，而较为关注政府应做什么——亦即政府为了什么而存在。这里的难题是它揭示了位于政治核心的那些棘手的规范性问题。如果不了解正义的性质以及自由和权威之间的可欲平衡等问题，换句话说，若对“美好社会”没有概念，就不可能知道政府为了什么而存在。

由于对这些问题的各种看法存在根本差异，评断政府和政治体系的标准也有所不同。有四种被普遍接受的标准，每一种都对体系绩效做了非常特别的阐释，这些绩效标准如下：

- 稳定和秩序
- 物质富足
- 公民资格（citizenship）
- 民主统治

稳定绩效

维持稳定和秩序是政府最基本职能的看法是有道理的。除了无政府主义者认为自由个人的自发行动会产生社会秩序外，所有政治思想家和哲学家都赞同政府是控制混乱和不稳定的唯一手段的说法。用霍布斯的话讲，没有政府，生命将是“孤独、贫穷、龌龊、凶残和短促的”。根据这种观点，政府的核心目的就是治理、统治，行使权威以确保稳定。这反过来也要求政府能够使自己长久存在，保证更广政治体系的生存。我们由此可将长久（longevity）和持久（endurance）作为评判体系绩效的基础标准，因为生存就表明了一个政权有能力遏制或调解冲突。不过，人们对于如何最好地实现这一目标观点却有不同。

这些观点可分为两大类。第一类源于自由主义，认为稳定的政府必须源于共识和同意。根据这种看法，确保政权长期生存的因素，是它对民众需求和压力的回应性，用系统论的语言来讲，就是有能力使政府的“输出”与各种“输入”相契合。这也经常据认为是西方自由民主制的独特力量所在。自由民主的倡导者强调，自由民主制建基于同意，包含了确保回应性、并由此保障体系高度平衡的机制。政府权力通过竞取民众选票来获得，当支持减弱时则失去。

一个充满活力的市民社会，能使公民通过自主团体和社团发挥影响。

自由民主能够带来政治稳定，这在某种程度上解释了后共产主义和发展中世界何以广泛推行选举式民主和政党竞争等自由民主做法。尽管如此，自由民主在这方面仍存在缺陷，其中最主要者是回应性会提高民众对政府的期望，造成政治体系能满足所有需求并迎合所有输入的幻觉，从而导致政治不稳定。由此观之，稳定政府面临的主要困境，是如何保持回应性与效能的平衡。政府必须对外部压力有敏感反应，但当压力威胁到足以产生不可调和的冲突时，也须能够将其意志强加给社会。

后一种担心强化了有关稳定和秩序的替代观点。保守主义思想家传统上不是将稳定和秩序同回应性相联系，而认为它们与权威密不可分。霍布斯用一种截然性的选择来表达这种观点：不是专制就是无政府状态，不接受不可置疑的最高权力就堕入混乱和失序的自然状态中。不过，保守主义者也特别强调，政治权威在相当程度上受到共享价值和共同文化的支持。根据这种观点，稳定和秩序主要是社会和文化凝聚的产物，是社会有能力促成尊重权威和维系支持已确立制度的结果。

新保守主义者对纵溺以及道德和文化相对主义 [437] 的担心，也清楚地反映了上述立场，他们由此呼吁恢复“传统”、“家庭”或“基督教”的价

值。该视角也可能意味着赞成某种儒家思想的东亚国家以及伊斯兰国家，比西方自由民主国家更有能力维持政治稳定。这种有关稳定的观点的不足之处在于，它依赖自上而下的权威，没有考虑到如何有效制约政府权力的问题。如果将稳定看作目的本身，不考虑民主合法性、社会正义和人权，结果只能是暴政和镇压。萨达姆·侯塞因毕竟能够通过系统恐怖行为和残酷镇压保持其伊拉克政权的长期存在，尽管他受到经济制裁，遭到什叶派穆斯林和库尔德人的武装反抗。

物质绩效

政治体系能够并应该以其物质绩效来评判的说法为人们所熟知。例如，选举政治总是为经济议题和所谓“感觉良好”（feel good）的因素所主导。政府往往在经济增长和普遍繁荣的时期成功连任，遇到萧条和经济危机则会败选。与此类似，政治体系的成功与其“履行诺言”的能力密切相关，人们对此也鲜少怀疑。发展中国家的普遍贫困和低经济增长，加剧了社会和族群的紧张，加速了腐败，破坏了建立宪政和代议制政府的努力。东欧和苏联国家社会主义政权的崩溃，与中央计划的失败有关，特别是因为它们无法带来西方资本主义世界拥有的高度物质繁荣和丰富消费品。此外，发达工业化

国家同时拥有世界上最为稳定的政治体系和最高的生活水平——它们因此被划为第一世界，这并非是巧合。

很多争论围绕生产财富和实现物质繁荣的最可靠手段展开。从某种意义上讲，这一争论反映了资本主义和社会主义的传统意识形态分野；前者相信市场和竞争，后者则依靠国有化和计划。但是，1989-1991 年的东欧革命，（显然）破坏了任何社会主义都与市场资本主义有本质不同的说法的根据，戏剧性地改变了这场辩论所用的术语。换言之，即便是社会主义也承认市场（至少某种形式的市场竞争）是创造财富的唯一可靠机制。“资本主义还是社会主义？”的辩论因此演变成“哪种资本主义？”的辩论。这个问题不只与如何生产财富有关，而且还涉及到财富如何分配——也就是谁得到什么的问题。而这又与市场和国家间的平衡，以及政府能够和应该在多大程度上通过福利和再分配制度改变市场结果，有着密切关联。

以物质繁荣作为绩效指标的主要难题，是如何在增长和公平间保持平衡。这也是人们所关注的蛋糕大小以及如何切分蛋糕的困难所在。就此问题有两种观点。哈耶克和弗里德曼等理论家提出的自由市场观点，认为不受管制的资本主义制度最有利于实现普遍繁荣。这就是蒂特马斯（Titmuss, 1988）所指称的“工业-成就”（industrial-achievement）绩效模型。根据

此一模型，鼓励进取和努力、惩罚懒散的物质刺激最能促进经济增长，因此福利国家只能是保护个人免于绝对贫困（在缺少基本生存手段的意义上讲如此）的安全网。尽管该体系有可能增加社会的不平等，但这种理论认为即便贫困者也能从中受益，能获得更大蛋糕的较小部分，从而最终变得较为富足。自由市场理论家称这种理论为“溢出效应”（trickle down effect）。1970年代以来，这种政策优先次序成为新右派政府努力摆脱“福利国家财政危机”的指针。根据这一指针，增加社会预算导致财税负担加重，而这反过来又会防碍财富生产过程。

与此对立的社会-民主观点——蒂特马斯称之为“制度性再分配”，则强调平等[438]所具有的道德和经济益处。该观点批评不受管制的竞争不仅会助长贪婪和冲突，而且还没有效率。社会正义的价值在于，它使财富分配不再受市场变化无常的影响，确保所有公民休戚与共，每个人都有做出贡献的动机。因此，容许社会不平等的自由市场政策会有造成社会排斥（social exclusion）的风险，下层社会人口增加，成为犯罪和社会动荡的滋生源。因此，物质刺激要在公平分配和有效福利的更大框架内发挥作用，才能保证长久和持续繁荣。

公民资格绩效

公民资格 [439] 乃政府适当目的的观念可以追溯到古希腊的政治思想中。如公元前 431 年，伯里克利（Pericles）在其著名的葬礼演说中说道：

一个雅典公民并不因家庭而忽视国家；就是那些从事商业的人，也相当地了解政治。只有我们雅典人视不关心公共事务者为无害但却是无用之人；虽然我们很少有人是创制者，但都是明智的政策裁定者。

公民是政治共同体或者说国家中具有权利和义务的成员。因此公民资格就是个人存在的“公共”面孔。人们能够参与所属共府同体的生活，拥有身份权利和责任。公民参与反过来又与立宪政的发展相联系，政治权利和公民自由的扩大即反映了这一点。

焦点论述

有关福利的争论

福利（welfare）一词最一般的意思是快乐、

富足和安康，福利不仅意味着肉体的生存，而且还包含着某种程度的健康和满足。但作为一种政治原则，福利与实现普遍安康的特定意思相联系——由政府通过所谓福利国家机制集体提供福利。

赞成福利者认为其好处包括：

●培养更为健康和教育良好的劳动力，从而提高国家的效率。

●通过保护个人免于社会剥夺而促进个人发展。

●保障社会所有成员休戚与共，增强社会凝聚力。福利的批评者则有如下理由：

●减弱对贫穷的恐惧，降低工作动机，从而助长依赖。

●增加财税负担，损害经济增长。

●在改善困难和贫穷处境的同时，却无法解决结构性贫困和不平等。

在对公民权利的经典研究中，马歇尔（T. H. Marshall, 1950）区分了三组权利：公民权利、政治权利和社会权利。公民权利是“个人自由所必需的权利”，包括言论自由、集会自由、迁徙自由、良心自由、法律面前人人平等的权利以及拥有财产的权利。因此公民权利就是在市民社会内行使的权利；在其限制或制约政府权力的意义上讲它们属于“消极”权力。政治权利提供给个人参与政治生活的机会，主要政治权利

因此包括选举权、被选举权，以及担任公职的权利。政治权利的实现显然要求有普选权、政治平等和民主政府的发展。最后，也是最有争议的，马歇尔认为公民资格必然包含社会权利，它保障个人拥有最低限度的社会地位，并因此奠定了行使公民权利和政治权利的基础。马歇尔很模糊地将这些“积极权利”界定为“按照社会普遍标准过文明人生活的”权利。

由于公民资格概念通常被认为是一个特别的西方发明，自由民主体制在这方面表现尤佳大概不使人意外。公民和社会权利的实现显然要求有西方工业化国家常见的立宪和代议制政府。然而，社会权利的观念也引起了深刻的分歧，因为它意味着一定水平的福利和再分配，而古典自由主义者和新右派均认为这既不合理，又会损害经济。马克思主义者和女性主义者也批评公民资格的观念，前者认为它忽视了阶级权力的不平等，后者则指责它没有考虑到父权制的压迫。

将公民资格作为绩效标准的人也面临着一大难题，他们需要平衡权利和义务间的关系，并因此要分清个人和社群间的责任。1980 年代早期以来，自由主义和社群主义之间日益激烈的辩论也涉及到了这个问题。麦金泰尔和桑德尔（Alisdair MacIntyre,1981；Michael Sandel, 1982）等社群主义理论家，摈弃了“不受限制之自我”（unencumbered self）的观念，认为“权

利政治”应让位于“公益政治”。这种观点认为，自由个人主义实际上在自我吞噬，它赋予个人权利和资格，只会催生原子主义和疏离，削弱将社会联结在一起的社群纽带。从这个视角看，在公民资格指标方面表现欠佳（如在人权方面的不良记录）的非西方社会，仍然能成功地创造出强大的社群和社会归属感。

民主绩效

稳定、物质繁荣和公民资格均为政府的结果或产物，而民主则本质上与政策过程本身有关，与决定方式而不是决定内容相关。民主意思是人民的统治——大致而言，就是政治权力和影响尽可能地广泛分布。从这种民主观点来讲，政治的目的是授权予个人，扩大个人自主的范围。自主既被看作目的本身，也被认为是达到目的的手段。卢梭和密尔等古典民主理论家，将政治参与描绘成为个人发展和自我实现的源泉。民主因而就是自由的质料，或者如卢梭所言，自由的意思是“成为自己的主人”。人民自治的概念推至逻辑的极端，意味着建立某种直接民主

来消除国家与市民社会之间的分离。例如，本书第 4 章阐述的雅典民主制，近于一种群众大会统治的政府形式，鼓励公民直接和不断地

参与城邦生活。但现代的民主观念已远离了这种乌托邦式的幻想，转而主张民主多为一种手段，而不是目的。对于更为人熟悉的代议民主——普选权、秘密投票和竞争性选举，人们往往以投票权能够制约政府滥用权力，政党竞争有助于确保共识为理由为之辩护。因此，人民有能力“将坏蛋踢出去”，有助于确保政府受到限制并至少存在一定程度的公共责任。

但根据个人自主性和人民统治的标准衡量，大多数现代政治体系的表现并不理想。现代世界中被当作民主的东西，往往是有限的间接民主——自由民主。用熊彼特的话讲，这不过是一种“个人通过竞取人民手中的选票获得决定权的制度性安排”（Schumpeter,1942:269）。激进民主派对这种“制度性安排”提出了批评，认为它将人民参与降近于无意义仪式化的水平：每隔几年投一次票给政治人物，而这些政治人物只能代之以另一些政治人物。简言之，人民从未统治，惰怠和冷漠的散布与社群的崩解，反映了政府和人民间的鸿沟日渐增大。

因此，这种观点要求进行激进甚至革命性的政治和社会变革，如政府权力应分散化，以使权力更“贴近”人民。这或许需要打碎民族国家，因为实际上很难想象现代民族那样大的社群，能够通过直接和不断的参与来自我治理。与此类似，就现代社会所应用的民主原则而论，它也仅限于较小范围的政治决定。如果将

民主理解为自主（self-mastery），即有能力做出影响自己生活的决定，则经济权力也理应民主化，或许可以通过工人控制和自我管理机制实现。

和上文所论绩效标准一样，民主绩效标准也存在自身的难题。其中最重要的，是如何在民治（government by the people）和民享（government for the people）两个目标之间保持平衡。这彰显了人民参与和为了公共利益而统治两种不同价值之间的紧张关系。反对参与，并因此反对所有直接民主形式的最根本理由，只是简单地认为普通人缺乏为自己利益而明智统治所需的时间、缜密思考和专门知识。柏拉图最早提出了这种观点，他提出贤人统治的思想，认为应由哲学王阶级进行统治。在这种统治形态中，民享政府的观点无异于开明专制的主张。不过，担心普通人民能力的问题，可以通过容许政治生活中存在工作分工的代议过程，而获得适当解决。另一个难题是，个人所获授权必须与社群所获授权保持平衡。若以个人自主性优先，则必须限制公共权威。然而，颂扬人民统治的优点，却也要冒着使个人屈从于公共意志或多数意志的风险。个人和社会之间的紧张关系不仅造成了重大的实践难题，而且还凸显出政治理论中（某些人认为）一直存在并将继续存在的中心问题。

总结

◆公共政策由政府机构的正式和明确决定组成。决策应在两种意义上被看作一个过程。其一，它包含一系列政府意图转化为政策输出的相关行动。其二，决策主要与政府如何做出决定，而不是所做决定的内容有关。

◆决定是从多个选项择一的行动。可以从以下方面进行解释：目标指导的理性行为者的行为；根据环境变化而进行的渐进调整；影响决定过程的官僚或组织因素；以及决策者所持有

的信仰和价值。

◆政策过程可以分成几个不同阶段。政策方案的初始化与政策议程的设定发生在创始阶段。在政策制定阶段，粗略的方案转化为具体和详细的建议，由此形成政策。实施阶段由政策决定付诸实施的过程组成。评估阶段则对政策输出进行评判性反思，旨在改进未来的政策过程。

◆政策最终来讲只能根据其对广大政治体系的影响（不管是好还是坏）来评断。但由于这引发出了规范性问题，人们对于政府的可欲“输出”尚没有形成共识。政府或体系绩效的最常用指标包括它维持稳定和秩序、实现物质繁荣、促进公民资格以及支持民主统治的能力。

◆由于评估指标的复杂性，评价政治体系相当困难。同意和对民众的回应性，或共同价值与对权威的尊重，有助于促进稳定。旨在保证较为平等分配的政策，可能会损害财富的创造。公民权利的扩展会削弱公民义务和社群意识。而民主统治的延伸则会限制个人自由或个人自主性[440]。

问题讨论

▲人们一般会以理性和计算的方式做出决定

么？

▲政策过程的哪个阶段最重要，为什么？

▲更大的社会平等是否有道德和经济上的理由？

▲“权利的政治”是否威胁“公益的政治”？

▲民主与自由必然存在紧张关系么？

▲人们是否为自身利益最佳的判定者？

▲哪种政治体系最接近“美好社会”的实现？

---

[1] 《鲁宾逊漂流记》的主人公。——本书所有注释均为译者注。

[2] 源出《鲁宾逊漂流记》，鲁宾逊于星期五救了一土著人，称之为“星期五”。

[3] 冲突（conflict）：指对抗力量之间的竞争，反映了观点、偏好、需求或利益的多样性。

[4] 合作（cooperation）：指协同努力，通过集体行动达到目标。

[5] 权威（Authority）：权威可最简单地定义为“正当的权力”。权力是影响他人行为的能力，而权威则是发挥此影响的权利。因此权威的基础是公认的必须服从的义务，而不是任何形式的强迫或控制。从这个意义上讲，权威是披着合法和正当外衣的权力。根据服从形成的基础，韦伯（Weber）区分了三种权威类型：传统型权威源于历史，克里斯玛（超凡魅力，charismatic）型权威来自个人的非凡品质，法理-理性（legal-rational）型权威则建立在一套非人格化的规则基础上（见权力合法化部分）。

[6] 城邦（polis）：源于希腊语Polis，即城市国家（city-state），传统上被认为是最高和最可取的社会组织形式。

[7] 政体（polity）：通过行使政治权威组织起来的社

会。对亚里士多德来讲，是指为实现所有人利益的多数统治。

[8] 治理（Governance）：治理是比政府更为宽泛的术语。尽管它仍无固定和公认的定义，但它在最广义上是指协调社会生活的各种方式。因此政府可视为参与治理的机构之一；“没有政府的治理”（Ghodes, 1996）是可能的。主要的治理方式有市场、等级和网络（networks）。该术语的广泛使用反映了国家/社会划分的模糊化，这是新公共管理形式、公私伙伴关系（public-private partnership）、政策网络以及超国家和次级国家组织等发展变化的结果。有些人提出治理代表着放弃指挥和控制机制，而转向依靠咨询和协商，另外一些人则认为，治理意味着偏爱“更少政府干预”和自由市场。

[9] 反政治（Anti-politics）：对正式和既有政治过程的幻想破灭，表现为拒绝政治参与，支持反体制政党或者采取直接行动。

[10] 尼科洛·马基雅维利（Nicclo Machiavelli，1469-1527）：意大利政治家和作家。马基雅维利是平民律师之子，当时佛罗伦萨政治动荡，时而不稳定的日子增加了他对公共生活的了解。他曾任第二秘书（1498-1592），并奉命出使法国、德国和意大利其它地区。马基雅维利曾经短暂的牢狱之灾，美第奇（Medici）家族重新掌权后，他开始了著述生涯。他的主要作品《君主论》（*The Prince*），于 1531 年出版，该书很大程度上利用了他对博尔基亚（Cesare Borgia）的治国权术及当时权力政治的第一手观察资料。该书旨在为意大利未来统一后的君主提供治国的指导。“马基雅维利主义”（Machiavellian）后来意味着“狡猾奸诈”。

[11] 亚里士多德（公元前 384—公元前 322）：希腊哲学家。亚里士多德是柏拉图的学生，也是亚历山大大帝

（Alexander the Great）年轻时的家庭教师。公元前335年他在雅典创立了自己的哲学学园，由于习惯谈话时来回走动，后人称之为“逍遥学派”（peripatetic school）。他现存有22篇遗著，为当时的讲稿笔记，涵盖了逻辑学、物理学、形而上学、天文学、气象学、生物学、伦理学和政治学。他的著作在中世纪成为伊斯兰哲学的基础，后又纳入基督教神学。亚里士多德最有名的政治著作是研究理想政体形式的《政治学》。

[12] 市民社会（Civil society）（可参阅：邓正来、亚历山大编《国家与市民社会》，北京：中央编译出版社，1999）：人们从不同方面来界定市民社会一词。它最初的意思是“政治共同体”，即国家权威之下根据法律来统治的社会。更一般的来讲，市民社会与国家相区别，人们用它来指独立于国家、由个人为了追求自身目标而组织起来的“私人”机构。因此，“市民社会”指自主团体和社团的领域：企业、利益团体、俱乐部和家庭等等。但黑格尔将家庭与市民社会区别开来，认为后者属自我和自利的领域。

[13] 汉娜·阿伦特（Hannah Arendt，1906-1975）：德国政治理论家和哲学家。汉娜·阿伦特成长于犹太中产阶级家庭。为免遭纳粹的迫害，她在 1993年逃离德国，最后定居美国，她的主要作品就在那里写成。她的写作涉及面广、风格独特，受到海德格尔（Heidegger,1889-1976）和雅斯贝斯（Jaspers,1883-1969）的存在主义的影响；她称之为“无障碍思考”。阿伦特的主要作品有《极权主义的起源》（ *The Origins of Totalitarianism* ,1951），《人的条件》（ *The Human Condition* ,1958），《耶路撒冷的艾希曼》（ *Eichmann in Jerusalem* ,1963），她称后者为关于“邪恶的陈词滥调”（banality of evil）的报告。

[14] 共识（Consensus）：共识意思是一致，但通常指

一种特定类型的一致。首先，它意指广泛的一致，为许多个人或团体接受；其次，它是根本或基础性原则的一致，而非准确或具体的一致。换句话说，共识容许某些强调事项或细节方面的分歧。人们在两种意义上使用“共识政治”(consensus politics)一词。程序共识（procedural consensus），指不论是政党、政府还是其他主要利益相关者，愿意通过协商或讨价还价的方式做出决定；实质共识（substantive consensus），指两个或多个政党在意识形态方面有重合之处，基本政策目标具有一致性。如1945年后英国的社会-民主共识以及德国的社会-市场共识。

[15] 权力（power）：权力在最广义上是指达到所期望结果的能力，有时候人们还以“有权力”做某事这样的言语指涉该词。从某人生存下去的能力，一直到政府提高经济增长的能力，都在权力范畴内。但在政治学中，权力通常被视为一种关系，也就是以非他人选择的方式对其施加影响的能力。比如人们以对他人“拥有权力“来指称该词。更狭义一点，权力可与惩罚和奖励相联系，近于强制或操纵。“影响”则与权力不同，它还包括理性规劝的意思。（参见“权力的几张面孔”的焦点论述）。

[16] 规范的（normative）：对价值和品行标准的规定；属于“应然”而非“实然”问题。

[17] 柏拉图（Plato,前427-前347）：希腊哲学家。柏拉图出身于贵族家庭，后成为苏格拉底的追随者。苏格拉底是柏拉图道德和哲学对话的主要人物。公元前399年苏格拉底死后，柏拉图为了训教新雅典的统治阶层，创立了自己的学园。柏拉图认为物质世界由抽象和永恒“理念”的残缺摹本所组成。他的政治哲学在《理想国》（ *The Republic* ）和《法律篇》（ *The Laws* ）有详细阐释，试图根据正义理论来描述理想国家。柏拉图的著作对基督教和欧洲文化的影响广泛。

[18] 客观的（objective）：外在于观察者的，可以被证

明的；不受感情、价值和偏见的影响。

[19] 科学，科学主义（science, scientism）：科学（science 来自拉丁语 scintia，意思是知识）是旨在通过可重复实验、观察和推论对现象提出可靠解释的研究领域。“科学方法”就是根据可获得的证据验证并证明假设（证明为真），因而可被视为发现不涉价值之客观真理的手段。卡尔·波普（Karl Popper, 1902-1994）认为，科学只能对假设进行证伪，因为“事实”总是会被此后的实验推翻。科学主义相信，科学方法是获得可靠知识的唯一来源，所以除了自然科学外，也应在哲学、历史和政治学中得到应用。马克思主义、功利主义和种族主义的学说在这种意义上讲是科学的。

[20] 行为主义（behaviouralism）：认为社会理论只应建立在可观察的行为基础上，并为研究提供可量化资料的信仰。

[21] 制度（机构，institution）：有正式角色和地位的固定机构；更广义而言是指保证正常和可预期行为的一套规则，即“游戏规则”。

[22] 话语（discourse）：指人类的互动，尤指人类的交往。话语能暴露并显示权力关系。

[23] 决定论（determinism）：一种认为人类行动和选择完全取决于外在因素的信条；决定论意味着自由意志是个不可能的神话。

[24] 偏见（bias）：影响人类判断的同情心或先入之见（常为无意识的）；偏见意味着扭曲。

[25] 理想类型（ideal type）：理想类型（有时称纯粹类型）是一种精神的建构，试图通过对逻辑极端的描述，从在其他方面几乎无限复杂的现实中抽取出意义来。理想类型首先应用于经济学，如完全竞争的概念。在社会科学中得到马克斯·韦伯支持的理想类型，是一种解释的工具，而不是现实的近似物。它既没有“穷尽现实”，也未提供道德上的理想。韦伯式的例子，包括权威理想类

型和官僚理想类型。

[26] 模型/模式（model）：经验资料的理论再现，旨在凸显重要的关系和互动，从而增进对事物的理解。

[27] 范式（paradigm）：在一般意义上讲，范式是指一种（尤以理想类型的方式）强调特定现象之相关特点的模式或模型。在库恩的用法中，它指包含相互关联的价值、理论和假定的知识框架，而知识的探究正是在这个框架下进行的。“常态”的科学是在既定知识框架内进行；而在“革命”的科学中，新范式则试图取代旧范式。该理论的根本意涵在于说明“真”“伪”无法最终确定。它们只是在公认的范式内产生影响的暂时性判断，这些判断最终仍将被取代。

[28] 理论（theory）：经验资料的系统解释，（不同于假设）通常被描述为可靠的知识。

[29] 政府（government）：“to govern”在最广义上指支配或控制他人。政府因此可包括保持有序统治的任何机构，其核心特征是有能力制定和执行集体性决定。政府形式因而可存在于几乎所有的社会机构中：家庭、学校、企业以及工会等等。但是与治理相对的政府，更常被理解为在国家层次运行，保持公共秩序、促进集体行动的正式的制度过程。政府的核心职能是制定法律（立法），执行法律（行政）和解释法律（司法）。在某些情况下，政府只包括政治行政部门，等同于总统制中的行政当局。

[30] 政治体系（political system）：指政府借以回应来自公众的“输入”（包括需求和支持）、形成“输出”（政策）的关系网络。

[31] 政府僵局（government gridlock）：由于政府内部各部门的制度性对抗，或试图回应相互冲突的公共需求而导致的政治瘫痪。

[32] 乌托邦（Utopia）乌托邦主义（Utopianism）乌托邦（来自希腊语 outopia 或 eutopia，前者意思是虚无

缥缈的乌有之乡，后者意思是美好的地方）字面意思是理想或完美的社会。尽管人们设想了各种乌托邦，但多有如下特征：消除欲求、化解冲突及免于暴力和压迫。乌托邦主义是一种政治理论化的形式，构想出理想或完美的替代选择社会模式，以批判现存秩序。无政府主义和马克思主义是两个很好的例子。乌托邦理论通常以人类自我发展具有无限可能的假定为基础。乌托邦主义常用做贬义，意指逃避或空想的思考，信仰不现实和无法实现的目标。

[33] 种族中心主义（ethnocentrism）：将从自身文化发展出来的价值和理论应用于其他团体和人群；种族中心主义意味着偏见或曲解。

[34] 煽动家（demagogue）：指操纵民众的政治领袖，他有能力激起歇斯底里的狂热情绪。

[35] 专制主义（绝对专制主义， Absolutism）：专制主义是专制政府的理论与实践，最常与专制君主相联系。就政府拥有不受约束的权力而言，它是“绝对的”：不受外部机构的制约。不过，专制主义原则的落脚点不是行使权力的不可挑战性，而在于它宣称拥有无限的统治权利（如神授权利）。理性主义的专制权力理论认为，只有专制政府才能保障秩序和社会稳定。但是我们应当将专制主义与独裁（autocracy）和专政（dictatorship）区别开来。由于以原则性的宣示为基础——不管是宗教的还是理性的，专制主义并没有授予政府专断和无限的权力。

[36] 约翰·洛克（John Locke，1632-1704）：英国哲学家和政治家。洛克出生于英国萨默塞特郡(Somerset)，他先在牛津大学学医，后于 1661 年成为 A.A.库珀(Anthony Ashley Cooper)，即沙夫茨伯里（第一）(First Earl Shaftsbury)伯爵的秘书。洛克的政治观点以英国革命为背景，常被视为对 1688 年“光荣革命”的辩护，而这场“光荣革命”结束了此前的英国专制统治，建

立了威廉三世统治下的君主立宪制。洛克是早期自由主义发展中的关键思想家，他特别强调“自然”权利或天赋权利，包括生命权、自由权和财产权。由于洛克倡导代议制政府和宽容，他的思想对美国革命影响很大。洛克最重要的政治著作有《论宗教宽容》（ *A Letter Concerning Toleration* , 1689）和《政府论》上下篇（ *Two Treatises of Government* ,1690）。

[37] 共和主义（Republicanism）：认定政治权威最终来自人民同意的原则，拒绝接受君主和王朝统治原则。

[38] 极权主义（Totalitarianism）：极权主义是一种支配范围无所不包的政治统治体系，通常建立在渗透性的意识形态操纵以及公开的恐怖与残暴统治基础上。极权主义与独裁和威权主义统治不同，它试图将社会和个人生活的各个方面政治化，从而获得“全能的权力”（total power）。而独裁和威权体制企图垄断政治权力的目标不那么雄心勃勃，通常只是将民众排除在政治之外。因此，极权主义意味着彻底消灭市民社会：消灭私人空间。我们有时可通过六方面的特征来确认极权主义体制（Friedrich and Brzeziski, 1963）：

●官方的意识形态

●一党国家，通常由一个全权的领袖领导

●恐怖主义的警察系统

●大众传媒工具的垄断

●武装力量的垄断

●国家控制经济生活所有方面

[39] 国内生产总值（Gross domestic product，GDP）一个经济体系在一年内所生产的全部最终产品和服务的总值。

[40] 弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama，生于 1952）美国社会分析家及政治评论家。福山出生于芝加哥的新教牧师家庭。他在担任蓝德公司（Land Corporation）顾问前，曾是美国国务院政策计划小组的成员，是铁杆

的共和党人。《历史的终结》（ *The End of History* ，1989）一书使他成为国际知名学者，稍后他又在此基础上完成了《历史的终结及最后一之》（ *The End of History and the Last Man* ，1992）。福山在两书中断言，思想史已经随着承认自由民主是“人类最终的政府形式”而走到尽头。在《信任》（ *Trust* ,1996）和《大分裂》（ *Great Disruption* ，1999）两部著作中，福山讨论了经济发展与社会团结之间的关系。他的观点对新右派（New Right）影响很大。

[41] 自由民主（liberal democracy）：自由民主是一种平衡有限政府原则与人民同意理想的民主统治形式。其“自由”特点，表现在有一个对政府加以外在和内在制约的网络结构，该结构旨在保障自由并确保公民免受国家侵害。其“民主”特征，则建立在以普选权和政治平等为基础的定期及竞争性的选举制度之上。尽管“自由民主”可用来阐释一种政治原则，但人们更常用它来描绘某种政体类型。这种政体类型的主要特征如下：

- 建立在正式（通常是法律的）规则基础上的立宪政府。
- 保障公民自由和个人权利。
- 制度化分权与制衡体系。
- 定期选举，尊重“一人一票，票票等值”的原则。
- 政党竞争与政治多元主义。
- 独立于政府的组织化团体和利益。
- 按市场路线组织的私人企业经济。

[42] 多头制（Polyarchy）：多头制（字面意思是“多人的统治”）一般指现代代议民主的制度与政治过程。作为一种政体类型，多头制可与所有非民主制度相区别，也不同于建立在古典的（或雅典式）直接参与模式基础上的小型民主体系。多头制通过一种迫使统治者考虑选民利益与希望的制度运转，因此可理解为民主的大致或粗陋的近似物。其主要特点如下：

●政府掌握在民选官员的手里。
●选举是自由和公正的。
●差不多所有成年人都有投票权。
●参选权不受限制。
●存在言论自由与批评和抗议权。
●公民拥有可选择的信息来源。
●团体和社团至少享有不受政府控制的相对独立性。

[43] 自由化（Liberalization）：引入内部和外部机制制约政府权力，并/或转向私人企业和市场。

[44] 西方（The West）：西方一词有着两种互相重合的意思。它一般指欧洲的文化和哲学传统，后经移民和殖民主义而向外输出。这一传承的根基是犹太-基督教教义以及古希腊罗马的智识，近代又受到自由主义思想和价值的影响。东方（The East）一词通常指亚洲，特指地中海以东地区。西方在冷战时期的用法较为狭隘，指美国主导的资本主义集团，与苏联为首的东方相对。东欧现已不再属于这种意义的东方，但俄国在更广义上是否属于东方尚不明了。

[45] 威斯敏斯特模式（Westminster model）：行政部门由议会产生并（在理论上）对议会负责的政府制度。

[46] 协和式民主（Consociational democracy）：通过若干政党及其他政治组织之间的权力分享和紧密结合而运行的民主形式。

[47] 例外论（例外主义，特异性，Exceptionalism）：指某一政治体系具有独一无二的特点，因而限制了更广义范畴的适用性。

[48] 共产主义（Communism）：共产主义在其最简单意义上，是建立在财产集体所有基础上的一种社会生活的共同体组织。作为一种理论上的理想，它最常与马克思的著作相联系。在马克思看来，共产主义意指财富公有的无阶级社会，它根据人类的需求进行生产，国家已经消亡，自发和谐与自我实现成为可能。共产主义也用

来描绘建立在经列宁主义和斯大林主义做出重大修改的马克思主义原则基础上的社会。“正统”（orthodox）共产主义作为一种政体类型，具有如下主要特征：

●马克思列宁主义的官方意识形态。

●按民主集中制原则组织的共产党垄断政治权力。

●共产党居于执政地位，它控制国家机器，创造了党国一体的体制。

●共产党在社会中发挥“领导和指导作用“，控制了包括经济、教育、文化和娱乐在内的所有机构。

●经济生活以国家集体化为基础，通过中央计划体制进行组织。

[49] 新民主制（new democracies）：指民主巩固的过程没有彻底完成的政体；民主尚未成为唯一 的游戏规则（Przeworski, 1991）。

[50] 半民主制（semi- democracies）：指民主和威权特征稳定结合共存的政体。

[51] 儒家思想（儒家，儒教， Confucianism）：儒家思想是由孔子（公元前551-前 479 年）所创立的一套道德体系，其学说主要见于《论语》。儒家思想关注人的关系和自我修养两个紧密联系的问题。儒家强调“仁”（仁慈或爱），人们通常认为它隐含着对传统思想和价值的支持，特别是孝、敬、忠和仁慈。儒家还强调“君子”（有德之人），意指人类发展的能力与达到完美境界的潜能（特别是通过教育）。儒、释、道被视为中国三大主要思想体系，尽管许多人把儒家思想等同于中华文明本身。

[52] 亚洲价值（Asian values）据认为反映亚洲社会历史、文化和宗教背景的价值，包括社会和谐、尊重权威以及信奉家庭。

[53] 神权政治（Theocracy）：神权政治（字面意思是“神的统治”）是一种宗教权威应凌驾于政治权威之上的原则。因此，神权政体根据某人在宗教位阶中的位置

来确定其政府职位。这与世俗国家有所不同，后者的政治职位和宗教职位严格分离。神权统治在两种意义上是非自由主义的。第一，它将宗教规则和戒律当作私人生活和政治品行的指导原则，破坏了私人和公共领域的划分；第二，它赋予政治权威潜在的无限权力，因为在这类政体中世俗权力源自圣灵的智慧，它不可能建立在人民同意的基础上，或在宪政框架内受到适当制约。

[54] 伊斯兰教教法（Shari'a）：伊斯兰法律，据信根据的是神的启示，来自古兰经、圣训（穆罕默德的教诲）及其他来源。

[55] 威权主义（Authoritarianism）：威权主义是一种“自上而下”的政府理念与实践，权力的行使不需考虑人民的同意。威权主义因而不同于权威。后者依靠合法性而存在，在这种意义上它是“自下而上”的。因此，威权政体强调权威应凌驾于个人自由之上。威权主义一般也不同于极权主义。“自上而下”的政府实践与君主专制主义、传统专制以及大多数军事统治形式相联系，主要是压制反对派和政治自由，而不是要达到消弭国家和社会划分的激进目标，因此，威权政体会容忍相当多的经济、宗教及其他自由的存在。

[56] 执政军官团（Junta）字面意思是委员会；通过革命或政变攫取权力的小集团（通常为军事集团）。

[57] 意识形态（Ideology）从社会-科学的观点来看，意识形态是一套有或多或少内在一致性的思想观念，不管目的是维护、修正还是推翻现存的权力关系体系，它都提供了有组织政治行动的基础。因而所有的意识形态都（a）通常以世界观的形式解释现存秩序，（b）提供一个理想未来的模式和美好社会的构想，（c）勾画政治变迁何以产生并应该如何发生。但各种意识形态并非封闭的思想体系，相反，它们是由流动的思想观念组成，这些思想在某些方面互有重合。在“基础”的层次上，意识形态类似政治哲学；在“操作”层次上，它们表现为一

般的政治运动（Seliger,1976）。

[58] 资产阶级意识形态（bourgeois ideology）：马克思主义术语，意指掩盖资本主义矛盾而服务于资产阶级利益的思想和理论。

[59] 理性主义（Rationalism）：认为通过运用人类理智就能理解和解释世界的信念，建立在有关人类理性结构的假定基础上。

[60] 实用主义（pragmatism）：最为强调实际环境和目标的理论和实践；实用主义意味着怀疑抽象理念。

[61] 元意识形态（meta-ideology）：奠定意识形态争论得以发生基础的更高或第二顺序的意识形态。

[62] 进步（progress）：前进；相信历史的特征是人类在知识和智慧积累的基础上发展前进。

[63] 贤能统治（meritocracy）：能人的统治，应根据能力来分配报偿和职位的原则。

[64] 原子论（atomist）：认为社会由相互间有很少或根本没有义务的自足个人组成的信条。

[65] 经济自由主义（economic liberalism）：认为市场是一种自我调节的机制，倾向于自然实现普遍繁荣并给所有人带来机会的信条。

[66] 大政府（big government）：指奉行干预主义政策的政府，一般被理解为意味着经济管理与社会控制。

[67] 约翰·斯图亚特·密尔（John Stuart Mill，1806-73）英国哲学家、经济学家和政治家。密尔受到其父，功利主义理论家詹姆士·密尔（1773-1836）的非常严格的教育，20 岁时终于导致精神崩溃。此后，密尔受到柯尔律治（Coleridge）和德国唯心论者的影响，建立了一套更为人性的哲学。他的主要作品有《论自由》（ *On liberty*，1859）、《代议制政府》（ *Considerations on Representative Government* ,1861）以及《妇女的屈从地位》（ *The Subjection of Women*，1869），对自由主义思想的发展影响很大。密尔的著作广博复杂，跨越了古

典和现代自由主义的分野。他反对国家干预的思想深植于 19 世纪的原则信条；但他同时又强调个人生活的质量（表现在他对“个性”的重视），支持妇女争取选举权和工人合作的目标，这显然预示着自由主义在 20 世纪的发展。

[68] 贝弗里奇（Beveridge，William Henry，1879-1963），英国经济学家，二次世界大战期间曾制定英国战后福利国家蓝图，提出了包括医疗、失业、老年和死亡的社会保险计划，著有《失业：一个工业问题》、《自由社会的充分就业》。

[69] 再分配（redistribution）：通过累进税制与福利政策来缩小物质方面的不平等。

[70] 旧制度（ancienrégime）：（法语）字面意思就是旧秩序；通常与法国革命之前的专制结构相联系。

[71] 埃德蒙·柏克（Edmund Burke，1729-97）：英国政治家和政治理论家，生于都柏林，常被视为英美保守主义传统之父。柏克的不朽声誉源于其一系列的著作，最主要的当属批判法国革命的《法国革命论》（*Reflections on the Revolution in France* ,[1970]1968）。柏克虽然同情美国革命，但却猛烈批评了美国在自由、平等和博爱等抽象原则方面仿效法国政治的尝试，他相信智慧大多存在于经验、传统和历史当中。不过，柏克认为法国的君主制也对其自身命运负有部分责任，因为它顽固地拒绝“为了保存而变革”。柏克对政府的看法悲观，承认它可规避邪恶，却罕能提升良善。他认为市场力量是“自然规律”。

[72] 自然贵族（自然的贵族统治，natural aristocracy）：认为才干和领导才能是固有或天生的素质，无法通过努力或自我发展来获取的观念。

[73] 本杰明·迪斯累里（Benjamin Disraeli，1804-81），英国首相（1868，1874-1880），保守党领袖、作家，写过小说和政论作品，其政府推行殖民主

义和扩张政策，发动侵略阿富汗及南非的战争。

[74] 贵族责任（权高则任重，noblesseoblige）：（法语）字面意思是贵族的责任；一般而言，指引导或保护那些贫困者或拥有较少特权者的责任。

[75] 托利主义（Toryism）：一种带有保守主义性质的意识形态立场，其特征是信奉等级、强调传统并主张义务和有机体论。

[76] 弗里德里希·冯·哈耶克（Friedrich von Hayek，1899-1992）：奥地利经济学家和政治哲学家。哈耶克曾执教于伦敦经济学院、芝加哥大学、 Freiburg 和 Saizburg 大学，获得 1974 年诺贝尔经济学奖。他坚信个人主义和市场秩序原则，对社会主义予以无情的批判。《通往奴役之路》（ *The Road to Serfdom* ,1948）是批判经济干预主义的先锋之作；较后的《自由秩序原理》（ *The Constitution of Liberty* ,1960）、《法律、立法和自由》（ *Law、Legislation and Liberty* ,1979）等著作则探讨了一些政治哲学问题。哈耶克的著作对新右派的出现影响巨大。

[77] 保姆国家（nanny state）：指所担负社会责任无所不包的国家；该词意味着福利计划是不必要的，有损个人利益。

[78] 纵溺（permissiveness）：指允许人们做出自己的道德选择；纵溺暗示着不存在权威价值。

[79] 平等派（Levellers）为 17 世纪英国资产阶级革命时期一个主张社会改良及建立共和国的派别；

[80] 掘地派（Diggers）则是在 1649-1650 年主张土地共有的英国一清教徒激进派别。

[81] 修正主义（revisionism）：对最初和已确立信仰的修改；修正主义可能暗含着放弃原则或失去信念。

[82] 卡尔·马克思（1818-83）：德国哲学家、经济学家和政治思想家，通常被尊为 20 世纪共产主义之父。马克思曾在大学短期任教，稍后涉足新闻界并逐渐参与到

社会主义运动中。他先在 1843 年迁居到巴黎（后又回到德国参加 1848 年革命——译者注），被驱逐出普鲁士后最终定居伦敦。在此后的岁月里，在好友和终生合作者恩格斯的资助支持下，马克思成为一名活跃的革命家和作家。1864 年，马克思协助成立第一国际，由于巴枯宁领导的无政府主义者和马克思支持者之间的对立不断加剧，该组织于 1871 年解散。马克思生前很多光辉著作并未出版，其经典之作是三卷本的《资本论》（1867、1885、1894），最著名的则是《共产党宣言》（1848）。

[83] 辩证唯物主义（Dialectical materialism）：一种通俗的马克思主义，曾支配着正统共产主义国家的精神生活。

[84] 异化（alienation）：非人化的状态或过程；与其真正本质属性的分离。

[85] 阶级意识（class consciousness）：马克思主义术语，指对阶级利益的准确意识和追求这种利益的意愿；一个有阶级意识的阶级是自觉的阶级。

[86] 马克思，恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第一卷，第273 页，北京，人民出版社，1972 年第一版。

[87] 约瑟夫·斯大林（Joseph Stalin，1879-1953）：苏联在 1924-1953 年间的政治领导人。斯大林（意思是“铁人”[man of steel]）生于皮鞋匠家庭。他曾因参加革命活动被就读学校开除，1903 年加入布尔什维克，1922 年成为共产党的总书记。斯大林在列宁去世后的权力斗争中获胜，精心设计人格崇拜，建立了日益残暴的极权专制。其意识形态遗产和“一国建成社会主义”的理论密切相连。该理论从抵抗资本主义包围、消灭富农阶级的需要出发，阐明了工业化和集体化的合理性。斯大林由此将准马克思主义的阶级战争观念与俄罗斯的民族主义诉求糅合在了一起。

[88] 改革（perestroika）： perestroika 为俄语，字面意思为改革；是一种在共产主义框架内对苏维埃体制进行自由化和民主化尝试的口号。

[89] 安东尼奥·葛兰西（Antonio Gramsic，1891-1937）：意大利马克思主义者和社会理论家，低级公务员之子。葛兰西于 1913 年加入社会党（Socialist Party），1921 年成为新组建的意大利共产党的总书记。虽然他是民选的国会议员，但 1926 年仍被墨索里尼投入监狱，并一直到死。他的《狱中札记》（ *Prison Notebook* ）作于1929-1935 年，强调政治和精神斗争的重要性，以平衡正统马克思主义所重视的“科学”决定论。尽管欧洲共产主义的支持者已宣明了他对欧洲共产主义的影响力，但他终生都是列宁主义者和革命者。

[90] 赫伯特·马尔库塞（Herbert Marcuse，1898-1979）：德国政治哲学家和社会理论家，法兰克福学派的共同发起者之一。马尔库塞在希特勒时期流亡出国，1934 年开始定居美国。他吸收了黑格尔和弗洛伊德的诸多思想，发展出了一种新的马克思主义。马尔库塞作为新左派的主要思想家和学生运动的精神领袖，在 1960 年代获得了显赫的声望。他把发达的工业社会描述为一个无所不包的压制体系，该体系抑制了辩论和讨论，并吸纳了反对的势力。他没有将希望寄于无产阶级，而是中学生、少数族群、妇女等边缘化的团体以及第三世界国家。马尔库塞最重要的作品包括《理性与革命》（ *Reason and Revolution* ,1941）、《爱欲与文明》（ *Ero and civilization* ,1958）以及《单向度的人：社会意识形态的研究》 *One-Dimensional Man*：*Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society* ，1964）。

[91] 爱德华·伯恩施坦（Eduard Bernstein，1850-1932）德国社会主义政治家和理论家。伯恩施坦

是德国社会民主党的早期成员，后成为修正主义的主要鼓吹者之一，试图修正正统马克思主义并使之与时俱进。他受到英国费边主义和康德哲学的影响，提出了一套基本上属于经验性的批判理论，强调不存在阶级战争，宣称和平过渡到社会主义是可能的。《进化的社会主义》（ *Evolutionary Socialism* ，1898）一书对此有相关阐述。他因反对第一次世界大战而脱离社会民主党，后又重新加入。伯恩施坦常被视为现代社会民主主义的奠基人之一。

[92] 约翰·罗尔斯（John Rawls，1921-- ）37 美国学者和政治哲学家。其主要作品《正义论》（ *A Theory of Justice*，1970），被认为是二战以来英语世界最重要的政治哲学著作，对现代自由主义者和社会民主主义者有着同样的影响。罗尔斯认为，社会不平等只有符合最少受惠者的利益方为合理（在于它能够提供给他们工作的激励），他在此基础上提出“作为公平的正义”（justice as fairness）的理论。这种支持平等的假定，源于罗尔斯的如下信念：大多数人被剥夺了掌握其自身才智和能力的知识，他们会选择生活在平等而非不平等的社会。对大多数人而言，贫穷的担虑超过了富足的渴望，因此我们可以根据公平来为再分配及福利政策辩护。《政治自由主义》（ *Political liberalism* ，1993）一书在一定程度上修改了其早期作品中的普遍主义假定。

[93] 第三条道路（Third way）：第三条道路概括了资本主义和社会主义之外其他选择的思想。它将人们的注意力转移到了另外一种意识形态，该意识形态吸引了来自不同传统——包括法西斯主义、社会民主主义以及近来的后社会主义——的政治思想家。现代形态的第三条道路是老式的社会民主主义及新自由主义的替代选择。前者之所以遭到排斥，是因为它嵌入到了国家主义结构中，这种结构难以适应以知识为基础、以市场为导向的现代经济；而后者遭到拒绝，是因为它造成了混乱，损

害了社会道义基础。第三条道路蕴涵的关键价值是机会、责任和共同体。虽然第三条道路有时被人说成是“新”的社会民主主义，但支持者认为，第三条道路采用市场和私人部门的解决办法，和社会主义传统不再有任何瓜葛。

[94] 企业家精神（entrepreneurialism）：与商业风险承担和利润导向的企业活动相联系的价值与实践。

[95] 阿道夫·希特勒（Adolf Hitler，1889-1945）德国纳粹的独裁者。希特勒是奥地利一海关职员之子，他在 1919 年参加德国工人党（也就是后来的国家社会主义德国工人党[NSDP]，或称纳粹党），并在 1921 年成为其领导人。1933 年希特勒被任命为德国总理，次年宣布自己为元首（Fuhrer，即 leader），这时他已经建立了一党专政。希特勒的《我的奋斗》（*Mein Kampf*，1925）一书概括了其世界观主要特点，即他试图将扩张主义的德国民族主义及恶毒的反犹太主义融合到其历史理论当中，认为分别代表善和恶的德国人和犹太人处于无休止的斗争当中。希特勒的政策是二战爆发和大屠杀的决定性因素。

[96] 玛丽·沃斯通克拉夫特（Marry Wollstonecraft，1759-97）：英国社会理论家和女性主义者。沃斯通克拉夫特深受卢梭激进民主的影响，在妇女争取选举权运动出现约 50 年前，第一次系统地提出了女性主义批判理论。她最重要的著作《女权辩护》（*A Vindication of the Right of Women*，1792）受到洛克自由主义的影响，以“人格”（personhood）观念为基础强调女性应该享有平等权利，特别是受教育的权利。该著作对女性本身做了更为复杂的分析，与当代女性主义关注的问题有着重大关系。沃斯通克拉夫嫁给了无政府主义者威廉·戈温德（William Godwin），其女为玛丽·雪莱（Marry Shelley），即《弗兰肯施泰因》（*Frankenstein*）的作者。

[97] 人类中心论（anthropocentrism）：认为人类的需要和利益具有压倒一切的道德和哲学意义；与生态中心论（ecocentrism）相对。

[98] 生态学（ecology），生态主义（ecologism）：生态学（源于希腊语 oiko 和 logos，意思是“家园的研究”）是对活的有机体与其环境间关系的研究。它将人们的注意力引向了所有生命赖以生存的关系网络，凸显出了自然界的相互关联性。生态学（该词为海克尔[Ernst Haeckel]所首创）可被视为一门科学、一种描述性原理，甚至是一种道德价值。生态主义则是一种以生态假定为基础的政治学说或意识形态，该假定主要是关于人类和自然界之间的根本联系：人类乃自然的组成部分，不是它的“主人”。生态主义有时与环保主义并不相同，前者意味着采取一种生物中心或生态中心视角，后者则最终是为人类利益来保护自然。

[99] 希腊语，大地女神的意思，源于古希腊神话。

[100] 原教旨主义（fundamentalism）：原教旨主义（源于拉丁语 fundamentum，意指“基础”）是认定某种原则为基本“真理”的思考方式，而这些真理无论内容怎样，都具有不可挑战和压倒一切的权威。因此，除了支持者往往表现出一种由教义之确定性产生的真挚或热情外，各种原教旨主义的实质内容很少有或没有共同之处。原教旨主义常与宗教和圣典的语义真理（literal truth）相联系，但它也可见诸于政治信条。即便是自由主义的怀疑论也可以说包含了原教旨主义的信念——认为所有理论（除了其自身）都应受到怀疑。虽然该词常用以贬义，意味着僵化、教条主义和威权主义，但也可用来表示无私和献身原则。

[101] 世俗主义（secularism）：认为宗教不应侵入世俗（今世）事务的信条，一般表现为希望推行政教分离。

[102] 原文如此。这里的亚洲似乎没有将伊朗包括在内。

[103] 社会反思性（social reflexivity）：享有高度自主性的人们在互惠和互赖的场景之下的互动。

[104] 后现代主义，后现代性（postmodernism，postmodernity）：后现代主义是一充满争议且让人困惑的术语，它最初用来描述西方艺术、建筑和一般文化发展中的实验主义运动（experimental movements）。作为社会和政治分析的工具，后现代主义强调，建立在工业化和阶级团结基础上的社会已经转向日益分散和多元的信息社会（也就是转向后现代性），在这样的社会中，个人从生产者变为消费者，个人主义代替了阶级、宗教和族群的忠诚。从这个视角来看，传统的政治意识形态，如马克思主义和自由主义，往往被斥为现代化过程中产生的毫无意义的“元叙事”（meta- narratives）。后现代主义者认为任何事物都没有确定性；绝对和普遍真理的观念不过是傲慢的自吹自擂。从这种意义上理解，后现代主义是“反基础主义”（anti-foundationalism）的实例。后现代主义由此强调话语（discourse）、辩论和民主的重要性。

[105] “民有、民治、民享的政府”为 government of the people，by the people，for the people 之约定俗成的译法，但有人认为这难以准确完整地表达其含义，可参见《民主新论》，萨托利著，冯克利、阎克文译，北京：东方出版社，1998 年第二版，第 38 和 42 页。

[106] 政治平等（political equality）：宽泛的讲，政治平等意指政治权力和政治影响的平等分配。政治平等因此可视为民主的核心原则，因为它（不管怎样定义）保证了每一个体成员都同等重要，享有同样的发言权。这可以按下面两种方式来理解。在自由-民主理论当中，政治平等意味着平等地分配政治权利，包括投票权和参选权等等，常可概括为“一人一票，票票等值”。与此不同的观点，包括社会主义者的主张，则认为对控制经济资源和掌有大众传媒工具与政治平等也有联系。从此角

度看，政治平等不仅意味着平等的投票权，而且还包括相当层次的社会平等。

[107] 多数主义（majoritarianism）：根据多数人的意志确定优先性的理论和实践；多数主义意味着不重视少数和个人。

[108] 激进民主（radical democracy）：一种偏向于权力下放和参与的民主形式，要求最大可能地分散政治权力。

[109] 自然权利（natural rights）：人类基本的、不可让渡（它们不能被取走）的天赋权利。

[110] 同意（consent）：赞成或允许；在政治中通常指对被治理或统治的同意。

[111] 杰里米·边沁（Jeremy Bentham，1748-1832）：英国哲学家、法律改革家和功利主义创始人。边沁认为人类是追求功利最大化或理性自利的动物，他以此基础提出了一套道德和哲学体系，相信这为法律和政治改革提供了根据。边沁的追随者当时是哲学上的激进派，利用“最大幸福”的原则，推动了 19 世纪英国在社会行政、法律、政府以及经济方面的改革。边沁支持自由放任经济，晚年也变为政治民主的坚定倡导者。他的功利主义信念在《政府片论》（ *Fragments on Government* ，1776）中已经形成，并在《道德与立法原理》（ *Principles of Morals and Legislation* ，1789）中有更为充分的发展。

[112] 功利（效用，utility）：使用方面的价值；来自物质消费的满足。

[113] 让-雅克·卢梭（Jean-Jacques Rousseau，1917-78）法国道德和政治哲学家，生于日内瓦，可能是对法国大革命最具精神影响的人物。卢梭完全是自学成才，1742 年迁至巴黎，与法国启蒙运动的领衔人物特别是狄德罗（Diderot）过从甚密。他的作品涉及教育、艺术、科学、文学和哲学等领域，反映出他深

信“自然人”的良善和“社会人”的堕落。卢梭的政治学说在《爱弥尔》（ *Emile* ，1762）一书中已有概括，并在《社会契约论》中得到发展，他主张一种激进的民主形式，影响了自由主义、社会主义、无政府主义思想，某些人认为对法西斯主义也有影响。他在自传《忏悔录》（ *Confessions* ，1770）中相当坦白地审视了自己的生活，显示出他很愿意暴露出自己的缺陷和弱点。

[114] 公意（general will）：集体的真实利益，等同于共同的良善（公益）；若每个人皆能无私地行事，则公意就是所有人的意志。

[115] 商议性民主（deliberative democracy）：一种民主形式；强调讨论和辩论的需要，以帮助确定公共利益。

[116] 议会民主（parliamentary democracy）：议会民主是一种民主统治形式，它通过审议性的民选议会机构来运作，在政府和被统治者之间建立了间接的联系。这种意义上的民主基本上意味着责任和代议政府。议会民主由此在大众参与和精英统治之间维持平衡：政府不对公众直接负责，而是对公众选举产生的代表负责。这种制度的吸引力在于，代表们教育水平较高且有审议和辩论的机会，应该比一般公民能更好地确定他们的最佳利益。古典的议会民主形式与约翰·密尔和柏克（Burke）的名字相连，它要求议员依据自己选民的利益而独自思考。但是现代议会民主则融合了议会民主与授权民主（mandate democracy）的思想。

[117] 弗拉基米尔·伊里奇·列宁（1870-1924）：俄国马克思主义理论家和活跃的革命家。作为布尔什维克的领导人，列宁策划了 1917 年的俄国布尔什维克革命，并成为苏联的第一领导人。列宁对马克思主义的贡献包括：（1）革命先锋政党的理论，在《怎么办》（1902）中得到阐发；（2）对殖民主义作为一种经济现象的分析，见于《帝国主义是资本主义的最高阶段》

（1916）；（3）坚信“通往社会主义的暴力革命之路”，在《国家与革命》（1917）中发展起来。列宁的声望必然与后来苏维埃历史的发展紧密联系；有人认为他是斯大林主义压迫的根源，而另外一些人则视之为官僚统治的批判者以及辩论和讨论的捍卫者。

[118] 民主化（democratization）：民主化指威权主义向自由民主的过渡。该过程最重要的特点是赋予（人民）基本自由（特别是政治权利），建立普遍的竞争性选举制度，（尤其是在后共产主义国家）进行市场改革。民主化包括三个有时重叠的过程。第一，旧政权解体，这通常伴随着与经济失败和警察、军队忠诚动摇有关的合法性丧失。第二，“民主过渡”，自由-民主的结构和程序建立。第三，“民主巩固”，上述结构和程序已经为精英和大众真正接受，不可能被推翻。民主由此变为“唯一的游戏规则”（Przeworski，1991）

[119] 多元主义（pluralism）：多元主义一词在广义和狭义两种意义上使用。广义上讲，多元主义是信仰或支持差异性和多样性（存在许多事物）。作为描述性术语，多元主义用来表示政党的竞争（政治多元主义）、多样性的道德价值（道德多元主义）或者多种文化规范（文化多元主义）。作为规范性术语，它表明差异是有益且可取的，通常因为它能够保护个人自由，促进辩论、讨论和理解。狭义上讲，多元主义是一种政治权力的分配理论，认为权力在社会中广泛且平均的分布，而非集中在精英或统治阶级手中。这种多元主义通常被视为“团体政治”理论，个人多通过加入组织化团体来反映其利益，而所有的这些团体都有能够接近政策过程的渠道。

[120] 两院制（bicameralism）：指立法权力的裂化（fragmentation），通过议会中设立（同等的）两院来实现；是一种有限政府的机制。

[121] 多元民主（pluralist democracy）：多元民主一词

有时与自由民主交替使用，指若干政党选举竞争基础上的民主制度。更具体一点，它指一种民主形式，其中组织化团体和利益有能力表达人民利益并确保政府的回应。这样一种民主可看成议会民主或任何多数主义形式的替代选择。健康的多元民主具有以下条件：

- 竞争性团体之间的政治权力广泛散布，特别是不存在精英团体。
- 存在高度的内部回应性，团体领导对其成员负责。
- 存在一个裂化的（fragmented）中立政府机器，能给团体足够的接近渠道。

[122] 精英，精英主义（elite，elitism）：精英最初的意思是最高、最好和最杰出者——现在的意思依然如此。但在中性或经验意义上使用时，它指集中掌握权力、财富或特权的少数。精英主义则是一种精英或少数统治的信念或实践。规范精英主义表明精英统治是可取的：政治权力应该授予智慧或开明的少数人。古典精英主义（由莫斯卡、帕累托和米歇尔斯发展）则具有经验性（虽然常有规范信条侵入），将精英统治看成社会生活中不可避免和无法改变的事实。现代精英主义也形成了经验的分析，但对精英统治的成因具有批判性且不完全肯定。米尔斯（C. Wright Mills，1916-62）等现代精英主义者常带着既解释又来挑战它的心情来探讨精英统治。

[123] 新法团主义（neocorporatism）：西方多头制中的一种倾向：组织化利益被赋予进入政策制定过程的制度化的特权渠道。

[124] 基尔特（guilt）指中世纪的行会或同业公会；基尔特社会主义则既是一种学说，又是一场运动，20 世纪前 20 年起源于英国，实质是非国家主义，自治社会主义，其根源在于脱胎于工会的工业“基尔特”的生产者的民主。

[125] 顶级社团（peak associations）：被政府承认为代

表企业和工人之整体或集体利益的团体。
[126] 统治阶级（ruling class）：马克思主义术语，指利用生产资料所有权统治其他阶级和整个社会的阶级。
[127] 欧洲共产主义（Eurocommunism）：一种试图祛除激进色彩的共产主义形态，糅合了马克思主义和自由-民主的原则。
[128] 国家：国家是在确定的领土边界内建立最高管辖权，并通过一套永久性机构行使权威的政治结合体。这些机构负责共同体生活的集体性组织，由公共开支提供经费，所以可认可为是“公共的”。因而国家包括各种政府机构，但也延伸到法庭、国有企业和社会安全体系等部门；它可以被认为等同于整个“实体政治”（body politic）。对德国社会学家马克斯·韦伯来说，国家可从其对“合法性暴力”工具的垄断来界定。
[129] 乔治·威廉·弗里德里希·黑格尔（Georg Wilhelm Friedrich Hegel，1770-1831）：德国哲学家。黑格尔是现代唯心主义的奠基人，他阐述了意识与物质客体实际上是统一的观念。在《精神现象学》（*Phenomenology of Spirit*，1870）一书中，他试图创立一套理性体系来代替传统基督教教义，以绝对观念走向自我实现的过程来解释人类历史的整个进程甚至宇宙自身。在他看来，历史本质上就是人类精神走向决定性目标的征程。他的主要著作《法哲学原理》（*Philosophy of Right*，1821）将国家说成是伦理观念以及人类自由的最高表现形式。黑格尔的著作对马克思及其他所谓“青年黑格尔派”影响很大，并推动了自由主义和法西斯主义思想的发展。
[130] 立宪政府（constitutional government）：在一套限制政府权力和保护个人自由的法律和制度约束中运作的政府制度。
[131] 政治义务（political obligation）：公民对国家的义务；是国家拥有统治权利的基石。

[132] 自然状态（state of nature）：没有政治权威及对个人的形式（法律）制约的社会；一般用作理论分析的工具。

[133] 无政府（anarchy）：字面意思就是没有统治；常用作贬义，意指不稳定甚至混乱。

[134] 新多元主义（neopluralism）：新多元主义作为一种社会理论化形式，仍挚信于多元主义价值，但承认有必要按照精英主义、马克思主义和新右派的观点对古典多元主义加以修订或使之与时共新。新多元主义包含诸多观点和立场，但仍可确定某些中心主题。第一，它试图解释工业社会和后资本主义社会的出现等现代化趋向。第二，资本主义被理所当然地认为比社会主义更可取，但自由市场的经济学说却被视为陈旧过时。第三，西方民主制被看成"变形的多头制"（deformed polyarchies），大公司拥有大得不成比例的影响。

[135] 资产阶级（bourgeoisie）：马克思主义术语，指资本主义社会的统治阶级，即生产资料的占有者。

[136] 新马克思主义（Neo-Marxism）：新马克思主义（有时称为现代马克思主义）试图修正或重塑马克思的经典思想，而同时仍然信奉某些马克思主义原则或马克思主义方法论的某些方面。新马克思主义通常拒绝同意马克思主义享有真理的垄断地位，因而转向黑格尔哲学、无政府主义、自由主义、女性主义甚至理性-选择理论来寻求理论资源。我们仍可以发现新马克思主义的两个中心主题。首先，新马克思主义已尝试提供马克思主义机械和决定论思想的替代物，拒绝同意经济的首要地位或赋予无产阶级特权角色。其次，他们热衷于解释马克思预言的失败，特别是利用意识形态和国家权力的分析来提供解说。

[137] 劳动力储备军（reserve army of labour）：可获得的劳动力供应，这些劳动力能在经济萧条时轻而易举地解雇；这一"大军"不享有安全保障，行使的市场权力

也微不足道。

[138] 权利（rights）：以特定方式行动或被对待的法律或道德资格；公民权不同于人权。

[139] 罗伯特·诺齐克（Robert Nozick，1938-2002）：美国学者与政治哲学家。诺齐克的主要著作《无政府、国家 与乌 托邦 》（ *Anarchy*，*State and Utopia* ，1974）被广泛认为是当代最重要的政治哲学著作之一，深刻影响了新右派的理论和信念。他发展出了一种与洛克相接近的自由意志主义，明显受到了斯本内（Spooner，1808-87）和塔克（Tucker，1854-1939）等 19 世纪美国个人主义者的影响。他主张只要财富首先是正义地获取或者正义地从一人转移到另一人手中，财产权就应予严格保护。该立场意味着支持最小政府与最低税收，动摇了福利和再分配观点的基础。诺齐克提出以权利为基础的理论是为了回应约翰·罗尔斯的观点。他在晚年又对其极端的自由意志主义做了修改。

[140] 虎经济体（tiger economies）：按照日本模式的增长迅速和出口导向型的经济体：如南韩、台湾和新加坡。

[141] 社会正义（social justice）：道德上正当的物质报偿分配；社会正义常被认为意味着偏重平等。

[142] 集体化（collectivization）：废除私有财产，选择共同或公共所有制。

[143] 国家主义（statism）：国家主义（法语为 étatisme）相信国家干预乃解决政治问题与促进经济和社会发展的最为恰当的手段。这一观点为一种深层次和不容置疑的信念所支撑，即认为国家是能够组织集体行动和实现共同目标的机制。国家因而被看成是一种伦理精神（ethical ideal，黑格尔），或者服务于“公共意志”或公共利益。国家主义最明显地反映在对经济生活管制与控制方面，其程度可从选择性的国有化和经济管

理（有时称为统制[dirigisme]），到法团主义（自由主义和法西斯主义两种形式），甚至到苏联式的国家集体化。

[144] 私有化（privatization）：国有资产从公共部门到私人部门的转移，反映了国家责任的收缩。

[145] 多层治理（multi-level governance）：包含了次级国家、国家、超国家层次以及政府和非政府部门的复杂政策过程。

[146] 激进女性主义：一种女性主义形态，认为性别分工是最有政治意义的社会分群，相信这种分工源于家庭生活结构。

[147] 家长制(父权制，patriarchy)：patriarchy 的字面意思是“由父亲统治”，家庭内夫-父的支配，妻子儿女居于从属地位。但该词更一般地用来指“由男人统治”，将注意力引向了女性所受压迫和剥削的整体性。因此，家长制一词意味着，整个社会的男性权力制度反映并源于家庭中父亲的支配地位。家长制在激进的女性主义分析中是个关键概念，它强调性别不平等是系统、制度化和渗透性的。相形之下，社会主义的女性主义者，则强调性别不平等与私有财产的联系，认为家长制和资本主义是相辅相成的支配体系。

[148] 民族（nations）：民族（来自拉丁语 nasci，意思是“出生”）是个复杂的现象，由文化、政治和心理等因素形塑而成。在文化上，民族是由共同语言、宗教、历史和传统凝聚起来的人群，尽管其显示出了不同层次的文化异质性。在政治上，民族是自视为同属一个自然的政治共同体的人群。虽然此观念在传统上以渴望建立或维系国家地位的方式表露出来，但其亦表现为公民意识的形式。在心理上，民族以表现为爱国主义的共有忠诚和情感为特征。不过，这一标签却非民族成员资格的必要条件；即便那些缺乏民族自豪感的人也承认他们“属于”这个民族。

[149] 族群（ethnic group）：拥有共同文化和历史认同的人群，他们往往自信有共同血统。

[150] 约翰·哥特弗雷德·赫尔德（Johann Gottfried Herder,1744-1803）：德国诗人、评论家和哲学家。常被说成文化民族主义之“父”。赫尔德是一名教师和路德派牧师，曾周游欧洲各地，1776 年定居魏玛，成为该大公国的牧师首领。尽管早年受到康德、卢梭和孟德斯鸠等思想家的影响，但日后他却成为知识界中启蒙运动的主要反对者，对德国浪漫主义运动的成长有着重要影响。赫尔德强调民族是以特有语言、文化和“精神”为特征的有机团体。这种观点推动了文化史学的形成，并由此产生了一种强调民族文化内在价值的特殊的民族主义。

[151] 民族灵魂（Volksgeist）：德语 Volksgeist，字面意思是民族的精神，指反映在一个民族的文化和特定语言中的有机认同。

[152] 文化民族主义（cultural nationalism）：一种民族主义形态，首要强调民族作为独特文明而非各自分立的政治共同体能够获得重生（regeneration）。一般来讲，文化民族主义将国家看作边缘性——如果不是异己性的话——的实体。政治民族是“理性的”，且一般为原则性的，而文化民族主义则是“神秘性的”，因为它建基于这样的信念之上——国家乃独特、真实和有机的，且受其自身“精神”鼓舞的整体。通常来讲，它是一种“自上而下的”民族主义，更多地利用“大众化”仪式、传统和传说，而较少依靠精英或者说“高层”文化。尽管文化民族主义常带有反现代特点，它也可以通过使人民自我“再造”而成为现代化的力量。

[153] 仇外情绪（xenophobia）：对外国人的恐惧或仇恨；是一种病态的种族中心主义。

[154] 马志尼（Guiseppe Mazzini）：意大利民族主义者和自由共和主义的鼓吹者。马志尼生于意大利热那亚的

医生之家。他后来加入爱国秘密会社烧碳党，与革命政治活动有了联系，最终被捕并流放至法国，随后又被法国驱逐辗转逃到英国。他在 1848 年革命中短暂回国，协助解放了米兰，成为短命的罗马共和国的领导人。马志尼是坚定的共和主义者，但此后随着其他民族主义者，包括加里波第（Gaibaldi，1807-82）转向依靠萨伏伊王朝（House of Savoy）来实现统一，他的影响逐渐消退。虽然马志尼没有正式地返回意大利，但其自由民族主义对整个欧洲以及美国的移民团体都有深刻的影响。

[155] 民族自决（national self- determination）指认为民族是主权实体的原则；自决同时意味着民族独立和民主统治。

[156] 人权（human rights）：人之所以为人而应有的权利；是普遍和根本的权利。

[157] 世界主义（cosmopolitanism：）世界主义从字面来看，是一种“世界国家”的信念。它由此意味着消弭国家认同，确立一种统一全人类的共同政治忠诚。不过，该词一般用来指较为温和的目标——民族间的和平与融洽，这建立在互相理解和宽容以及最为重要的互相依赖基础上。因此，19 世纪的“曼彻斯特自由主义者”——科布登（Richard Cobden，1804-65）和布莱特（John Bright，1811-89）在鼓吹自由贸易曾主张世界主义，理由是这有助于国际理解和经济互赖，最终消灭战争。超国家机构的目标是促进国家间合作而不是要取代民族国家，这也推动了世界主义的理念。

[158] 部族主义（tribalism）：狭隘和排他的团体行为，通常由针对对立团体的仇视引发。

[159] 种族清洗（ethnic cleansing）：对“异族”的强力驱逐和消灭；常用作种族灭绝的委婉说辞。

[160] 即马尔维纳斯群岛。

[161] 爱国主义（patriotism）：爱国主义（来自

patria，意思是“祖国”）是一种对所属民族的情感和心理依附（对自己家园的热爱）。民族主义和爱国主义两词经常混淆。民族主义有一种教义特征，相信民族在某些方面是政治组织的中心原则。因此，爱国主义是所有民族主义的基础；如果没有最低程度的爱国忠诚或民族意识，很难想象一个民族团体如何实现其政治独立的要求。然而，并非所有的爱国者都是民族主义者。那些认同甚至热爱自己民族的人，也并非全都将民族看作表达政治要求的工具。

[162] 好战主义（jingoism）：一种因军事扩张和帝国征服而挑起的群众热情和狂热情绪。

[163] 种族主义（racialism， racism）：种族主义一词（racialism 和 racism 两词常互换使用，尽管后者在现代语中更为常用）指从生物学角度将人类划分为不同种族，以此得出政治或社会结论的任何信仰或学说。种族主义理论由此基于两个假定。其一，遗传差异证明了将人类看作种族群体的合理性（种族事实上意味着种类）。其二，人类在文化、精神和道德方面的差异源于上述那些更为根本的遗传性差异。从政治方面来看，种族主义表现在种族隔离要求以及“血统”有高低贵贱之分的信念方面（如雅利安主义和反犹太主义）。种族主义也可以在更为狭义上指人们基于种族渊源而形成的偏见或仇视，不管这与成熟的种族理论是否有联系。

[164] 反犹太主义（Anti-Semitism）[又可译为反闪族主义。闪是基督教《圣经》中挪亚的长子，据认为是闪米特人的祖先。]：闪米特人（Semites）：在传说中是闪（shem，挪亚 Noah 之子）的后裔，包括大多数中东人。反犹太主义也就是对犹太人的偏见或憎恨。在其最早的系统阐释中，反犹太主义有着一种宗教的品格。它反映出基督徒对犹太人的仇视，此乃基于所谓犹太人串谋杀害耶酥并且不承认他为上帝之子。经济的反犹太主义从中世纪开始形成，表现为当时对犹太人作为借贷者

和商人所具能力的憎恶。犹太人由此被逐出行会并被禁止拥有土地。到 19 世纪，瓦格那（Wagner）和张伯伦(H. S. Chamberlain,1855-1929)的作品中产生了种族的反犹太主义，认为犹太人从根本上讲是邪恶且具破坏性的。这些观念奠定了德国纳粹主义意识形态的基础，并在大屠杀中有着畸诞的体现。

[165] 殖民主义（colonialism）：殖民主义是一种控制外国领土并将其变为“殖民地”的理论或实践，因此是一种特殊的帝国主义。殖民主义通常以移民拓殖和经济控制为特征。殖民地政府在非洲和东南亚的活动比较典型，与本地人在族群方面有所不同的来自“母国”的移民团体控制着政府。在法国殖民主义当中，殖民地被认为是母国的一部分，意味着殖民地人民被赋予形式上的公民权利。新殖民主义与此不同，实属一种经济现象，其基础是自发达国家向落后国家的资本输出，如拉美的所谓美国“美元帝国主义”即为此例。

[166] 撒旦是基督教和犹太教教义中专与上帝和人类作为敌的魔王。

[167] 多元文化主义（multiculturalism）：多元文化主义同时用作描述性和规范性术语。作为描述性术语，它指文化上的多样性，这种多样性源于社会内部两个或多个团体的存在，而这些团体的信仰和活动造就了不同的集体认同感。多元文化主义也始终意指产生于种族、族群和语言差异的共同体的多样性。作为规范性术语，多元文化主义隐含着对共同体多样性的积极支持，其理论基础或是尊重和认可不同文化团体的正当性，或为道德和文化多样性对更大社会的据称的有益性。就此而言，文化多元主义承认，信仰、价值和生活方式对于个体和团体确立自我理解和自我价值感有着重要意义。多元文化主义的批评者则认为，多元文化社会充满了内在冲突和不稳定，因而他们将规范性多元文化主义视为政治正确（political correctness）的典型例子。

[168] 艾赛亚·柏林（Isaiah Berlin，1909-97）英国历史学家和哲学家。柏林出生于拉托维亚的里加，1921 年到英国。柏林根据他终生信奉的经验主义，提出了一种自由多元主义，这种多元主义受到反启蒙运动思想家，包括维科（Vico, 1668-1744）、赫尔德和亚历山大·赫尔岑(Alexander Herzen, 1812-70)的影响。柏林的哲学基本立场是信仰道德多元主义，认为价值冲突是人类生活的必然产物。他最有名的政治作品是《自由四论》（*Four Essays on Liberty* ,1958），他在该书中赞扬“消极”自由的优点，贬低“积极”自由。柏林的著作成为反对极权主义、捍卫西方自由主义的辩护作品。

[169] 民族国家（nation-state）：民族国家是一种政治组织形式和政治理想。在前者当中，它是由公民资格和民族性的重叠纽带联结起来的自主政治共同体，因此是多民族帝国和城邦的替代物。后者当中，民族国家乃一种原则或者理想类型，反映在马志尼的目标中就是“一族一国，一国一族”。这也就承认了没有现代国家是或者能够是文化同质的。存在两种不同的民族国家观。对自由主义者和大多数社会主义者来说，民族国家主要由公民效忠和忠诚塑造而来。对保守主义者和整体式的民族主义者而言，民族国家建立在族群团结或有机一致基础上。

[170] 冷战（cold war）苏联和美国分别控制的东西方阵营间对抗的时期，从1945 年开始一直延续到1989-91 年革命中共产主义崩溃。

[171] 伊曼纽尔·康德（Immanuel Kant，1724-1804）：德国哲学家。康德终生居于哥尼斯堡（Konigsberg，当时属东普鲁士），1770 年成为哥尼斯堡大学的逻辑和形而上学教授。他的“批判”哲学主张，知识不仅是感觉表象的聚集，还依靠人类知性的概念体系。康德政治思想核心命题是道德，他相信理性法则发出绝对命令，其中最重要的命令是这样的义务，即要把他人当作“目

的”，而永远不能只是“手段”。康德最重要的著作包括《纯粹理性批判》（*Critique of Pure Reason*，1781）、《实践理性批判》（*Critique of Practical Reason*，1788）和《判断力批判》（*Critique of Judgement*，1790）

[172] 新理想主义（neo-idealism）：一种国际政治视角，强调道德尤其是尊重人权和民族独立的实践价值。

[173] 可参阅《国家间政治》，摩根索，北京：中国人民公安大学出版社，1990。

[174] 国际主义（internationalism）：国际主义是以跨国或全球合作为基础的政治理论和实践。它根源于人性的普遍主义假定，与政治民族主义格格不入，后者强调政治认同在很大程度上取决于民族性。主要国际主义传统来自自由主义和社会主义。自由主义的国际主义以个人主义为基础，普遍人权最终享有比民族最高权威和更高地位的信念反映了这一点。社会主义的国际主义的基本信念，则是共同人性假定基础上的国际阶级团结（无产阶级国际主义）。女性主义和环境保护主义也提出了与众不同的国际主义观点。

[175] 均势（balance of power）：一种国家间的互动模式，往往能遏制侵略和扩张主义，使之难以付诸实施。

[176] 大国（强权，great powers）：在国家等级体系中被认为归入最强大者之列的国家，表现在它对小国的影响方面。

[177] 新现实主义（neo-realism）：一种国际政治视角，强调国际体系中的结构限制，修正了强权政治模式。

[178] 强权政治（权力政治 power politics）：以追求权力乃人类首要目标为基本假定的政治取向；有时也用作描述性术语。

[179] 主权（sovereignty）：最简单的意义上，主权是绝对和不受限制的权力原则。人们一般对法律和政治主

权、对内和对外主权加以区分。法律主权（legal sovereignty）指最高的法律权威，即一种不可挑战的要求服从的权利。相形之下，政治主权指不受限制的政治权力，即由垄断强制力来保证的获取顺从的能力。对内主权是国家内部最高权力/权威的概念，这种权力/权威由做出决定的组织掌握，这些决定将国家领土边界内的所有公民、团体和机构联结了起来。对外主权与国家在国际秩序中的位置及其作为独立和自主实体的行为能力相联系。

[180] 帝国主义（imperialism）：帝国主义在广义上是一个国家的权力或统治逾越边界的政策。帝国主义最初用来指一种支持军事扩张和帝国掠夺的意识形态，通常吸取了民族主义和种族主义的理论。该词现在更多用来描述上述目标追求促成的政治统治和经济剥削制度。在马克思主义传统中，帝国主义被看作资本输出压力结果的一种经济现象。而新马克思主义则将注意力引向了更为隐晦的帝国主义形态，称为新殖民主义，即工业化大国通过经济支配来控制外国领土，但同时尊重该国形式上的政治独立。现实主义理论家更多地认为帝国主义是一种政治现象，视之为大国的争夺，通过扩张和政府来取得战略优势地位。

[181] 冷战（cold war）：冷战（该词由利普曼[Walter Lippman]在 1944 年最先使用）是国家或对抗联盟之间仅差爆发全面战争的长期的极端紧张状态。该词最常用来形容“资本主义”西方集团和“共产主义”东方集团，并由此推演到美苏两个超级大国之间在政治、经济、文化和军事的对抗时期。虽然有人将这一时期追溯到1945 年波茨坦会议，甚至1918-21 年俄国内战中西方干预对抗布尔什维克时期，但一般认为冷战始自所谓“杜鲁门原则”确立的 1947 年。尽管从敌对双方避免直接冲突意义上讲，“战争”是“冷的”，但台面下的操纵和代理人战争仍是该时期的特点。里根执政期间美国军备扩张导

致超级大国关系再度紧张，常被称为第二次冷战（1981-90）。

[182] 扩张主义（expansionism）：意图获取领土的军事侵略政策，是一种与帝国主义有紧密联系的现象。

[183] 两极（bipolarity）：国际体系围绕两个极点（主要大国集团）的趋向；两极意味着平衡与稳定。

[184] 缓和（détente）：détente 是法语，字面意思是松开。指原先对立国家之间紧张关系的松懈。

[185] 单极（unipolarity）：一种只有一个强势国家的国际体系；存在一个大国。

[186] 乔姆斯基（Noam Chomsky，1928—）：美国语言学理论家和激进知识分子。乔姆斯基生于费城一个东欧移民家庭。作为一个学者，他在语言研究领域第一次获得殊名。他的《句法的结构》（ *Syntactic Structure* ）一书以“转换语法”（transformational grammar）理论在该学科内取得了突破性进展，该理论提出人类有习得语言的天然能力。乔姆斯基在越南战争期间表现激进，随后成为美国对外政策主要的激进批判者，他在《美国权力和新政要》（ *AmericanPowerandthe NewMandarins* ，1969）及《新军事人道主义》（ *New Military Humanism* ，1999）等著作中提出了自己的观点。在《制造同意》（ *Manufacturing Consent* ，1988。与赫曼[Edward Herman]合著）等著作中他激进地抨击了大众传媒，检视了帝国主义侵略所获民众支持是如何被动员的。

[187] 帝国过度扩张（imperial over-reach）：指一种由于军事责任增加超过内部经济增长而导致帝国扩张无法支撑的趋势。（Kennedy，1989）

[188] 孤立主义（isolationism）：指一种逃避国际事务，尤其是回避对其他国家的政治或军事承诺的政策。

[189] 多极（multipolar）：一种有三个或更多权力中心的国际体系，会形成流动和可能不稳定的趋向。

[190] 全球化（Globalization）：全球化指一种互相联系的复杂网络的形成，意味着我们的生活愈来愈受到与我们相距遥远之地所发生事件和所做决定的影响。因而全球化的中心特征就是地理距离和（民族国家之间）领土边界日渐不重要。但这决不意味着“地方的”和“国家的”就从属于“全球的”。确切地说，全球化凸显出了政治过程的深化与扩展，地方、国家和全球事件（或者是地方、区域、国家、国际和全球事件）不断发生互动。表 7.1 显示了由此产生的系统依存：

[191] 本土化（indigenization）：外来商品和业务通过适应本地需要和环境而被消化的过程。

[192] 麦当劳化（McDonaldization）：指与快餐业相关的全球商品以及商业和市场业务支配越来越多的经济部门的过程。

[193] 可参见[美]沃勒斯坦：《现代世界体系：16 世纪的资本主义农业与欧洲世界经济体的起源》，第一卷，北京：高等教育出版社，1998。

[194] 参见马克思恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第一卷，第 254 页，北京：人民出版社，1972。

[195] 民主赤字（democratic deficits）：行政机构对民选议会的责任欠缺，或人民参与机会不足。

[196] 保护主义（protectionism）：配额和关税等进口限制，旨在保护内部生产者。

[197] 塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington，1927——）：美国学者和政治评论家。亨廷顿在下面三个领域颇有建树：军事政治、战略以及文官-军队关系；美国政治和比较政治；政治发展和欠发达社会的政治。他在《第三波》（*The Third Wave*，1991）一书中，提出了“民主浪潮”的观点，将 1975 年之后的民主化进程同 1928-26 年及1943-62 年两次早期民主化浪潮联系起来。他最为广受讨论的著作，《文明的冲突与世界秩

序的建立》（*The Clash of Civilizationsand the Making of World Order*，1996）提出了一个饱受争议的论点，认为 21 世纪世界主要文明间的冲突将会导致战争和国际失序。

[198] 让·莫内（Jean Monnet，1888-1979）：法国经济学家和行政官员。莫内主要靠自学成才。他在一战期间任职负责协调英法战争物资的供应，后被任命为国际联盟副秘书长。他是邱吉尔提出英法结盟的始作俑者，但该计划在维希政权上台之后即被摈弃。莫内在1945 年戴高乐任下主持法国的现代化计划，1950 年提出舒曼计划，欧洲煤钢联营和欧洲经济共同体此后正是由该计划发展而来。虽然莫内排斥“府际主义”，倾向超国家政府，但他并非欧洲联邦主义的正式倡导者。

[199] 功能主义（functionalism）：一种认为政府应主要服务于人们需要的理论；功能主义与朝向区域一体化的渐进步骤相关联，这种一体化的步伐受控于成员国，在具体决策领域内展开。

[200] 新功能主义（neofunctionalism）：对功能主义的修正，它认识到一个领域内的一体化会产生进一步深化一体化的压力。限制性多数投票制（qualified majority voting）：一种投票制度，不同的议题需要不等的多数通过，根据国家的大小来确定其（大致的）投票权重。

[201] 府际主义（inergovernmentalism），超国家主义（supernationalism）：府际主义是主权独立基础上发生在国家间的所有互动。这包括条约、联合以及结盟和邦联，如国际联盟和欧洲经济共同体。决策程序是全体一致通过，每个国家都有否决权——至少在重大国家事务上如此，主权因而得到了维系。超国家主义是指存在“高于”并能够将其意志强加于民族国家的权威。因此，国际同盟中可以发现这种形态，主权为中心和边陲机构所分享。欧盟包含了府际主义和超国家主义双重要素。

[202] 否决权（veto）：通过拒绝同意来阻碍决定或行动的正式权力。

[203] 自给自足（autarky）：字面意思是自治；通常理解为通过殖民扩张或退出国际贸易来实现经济上的自足。

[204] 重商主义（mercantilism）：一经济思想学派，强调国家在管理国际贸易和促进繁荣中扮演着重要角色。

[205] 自由贸易（free trade）：自由贸易是一种不受关税或其他保护主义限制的国家间贸易制度。人们往往认为自由贸易具有经济和政治的益处。从经济上讲，它使得国家专攻最适合自己的商品生产和服务领域，促成分工，彼此获益。政治上，自由贸易能够促进互相依存和世界主义，使冲突和战争更少可能甚至不可能发生。自由贸易的批评者则指出，它使支配性国家进入弱小国家的市场却无须担心外国的竞争，从而扩大经济不平等；它使经济适应全球市场而非地方需求；它将利润置于共同体稳定、工人权利和环境破坏的考虑之上。自由贸易是有关全球化之益处与冲击的争论的核心议题。

[206] 集体安全（collective security）：集体安全的观念，简单说来就是若干国家的联合行动能最有效地抵御侵犯行为。集体安全理论的基本假定，是战争和国际冲突根源于强权政治的不安全和不确定。它表明只要各国承诺彼此提供防御支持，它们或者首先有能力遏制侵略，或者能在国际秩序遭破坏时惩罚侵犯者。成功的集体安全需要三个条件。首先，各国势力大致相当，或至少其中没有超强大国。第二，所有国家都愿意承担彼此提供保护的代价和责任。第三，必须有一个具有道德权威和军事能力来采取有效行动的国际组织。

[207] 国际法（international law）：国际法是一种对国家具有约束力，因而对国家间关系做出规定的规则体系（法律是一套公共的、可强制实施的规则）。由于没有世界性的立法机构，国际法利用了若干法律渊源：条

约、习惯、一般性原则（如尊重主权完整）以及国际法院所积累的法律知识。理想主义者传统上相当重视国际法，视之为尊重道德原则、确立秩序的手段，因而使和平解决国际冲突成为可能。另一方面，现实主义者则对国际法的地位提出置疑，认为它无法实施，不足以构成“法律”，而仅为一套道德原则而已。

[208] 集权（中央集权， centralization）：政治权力或政府权威集中于国家层级。

[209] 分权（地方分权， decentralization）：转移国家级机构的权力和责任，扩大地方的自主性。

[210] 比艾尔-约瑟夫·蒲鲁东（Pierre-Joseph Proudhon，1809-65）法国无政府主义者。蒲鲁东是一个主要靠自学成才的印刷工，1847 年定居巴黎之前在里昂投身激进的政治活动。作为 1848 年立宪大会的成员，蒲鲁东以“因为它是宪法”而投下其声名远扬的反对票。后来他入狱三年，此后对积极的政治活动产生幻灭感，专注于著述和理论。他最有名的作品《什么是所有权 ？》（ *What is Property*？ ，1840），以互助论为基础第一次系统地阐述了无政府主义的观点；书中还提出了那句有名的格言“财产就是盗窃”。他在《联邦原则》（ *The Federal Principle* ，1863）中修正了他的无政府主义，承认需要一个最小的国家来“使事情运转起来”（尽管他用联邦来指自治共同体——实际上是邦联主义之间的政治契约）

[211] 邦联（confederations）：每个国家保持独立性的有限国家联盟，一般以全体一致的决策机制来保障这种独立性。

[212] 亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）：美国国务活动家，与詹姆斯·麦迪逊和约翰·杰伊（John Jay，1745-1829）同为《联邦党人文集》的作者。汉密尔顿出生于西印度群岛，后投身美国革命，成为华盛顿的助手（1777-81）。在研修法律之后，他于 1782

年重返大陆会议，后担任美国第一任财政部长（1789-95）。他创立了联邦党，在同对手伯尔决斗而死前一直为该党领袖。汉密尔顿所倡导联邦主义的特点，是对民主深存疑虑，主张建立积极有为的中央政府，并期望通过国家预算和经济政策来推动制造业的发展。因此，“汉密尔顿主义”代表着一种要求建立拥有强大执行权、能够推动建立国家经济的强有力国家政府的思想。

[213] 联邦制 /联邦主义（federalism）：联邦制（federalism 来自拉丁语 foedus，意思是协定或盟约）通常指一个国家内按照地域分配权力的法律和政治结构。它有时也按照其初始意义，用来指互惠或互利（蒲鲁东），或者在汉密尔顿和麦迪逊的著作中，指更广义多元主义意识形态的一部分。作为一种政治形式，联邦制需要存在两个不同层级的政府，不管在法律还是在政治上两者都互不隶属。联邦主义的中心特征因而是分享主权的观念。在此定义基础上，“经典”联邦的数量不多，有美国、瑞士、比利时、加拿大和澳大利亚。不过，还有更多的国家具有联邦制的类型特征。

[214] 行政机构（executive）：指负责法律和政策执行和贯彻的政府部门。

[215] 立法机构（legislature）：指被授权通过正式的立法过程来负责制定法律的政府部门。

[216] 成文宪法（written constitution）：对政府机构的义务、权力和职能予以分配的单一权威文件，构成一国的“高级”法。

[217] 分离主义（separatism）：要求脱离某一政治组织，目的是建立独立国家。

[218] 作者用 central/peripheral 来表示政治组织整体与组成部分的关系，包括单一制下的中央/地方关系、联邦制下的联邦/联邦单位关系以及邦联制下邦联与组成单位之间的关系。local （地方）单位只存在于单一制

中央之下和联邦制中联邦单位（州）之下。联邦单位不是地方机构。但本书在翻译中考虑到汉语的习惯，仍一般的将上两种情况统称为中央地方关系。但应注意这里所用地方政府的独特性。

[219] 地方民主（local democracy）：体现了地方自主思想和公众回应性目标的原则。

[220] 准自治非官方机构（quango）： quango 是 quasi-autonomous non-governmental organization 首字母缩写词，指由被委任者而非政治人物或公务员充任职员的公共机构。

[221] 权力下放（放权，devolution）：权力下放是指权力从中央政府转移到所隶属的地区机构（devolve 的意思是权力从较高层的管理机构下传到较低层的机构）。放权机构因而构成中央和地方政府之间的中间政府层级。权力下放与联邦制的区别在于，尽管两者的管辖区域相似，但放权机构并不分享主权，其责任和权力来自中央政府并由其授予。在最弱行政放权中，权力下放仅意味着地区机构贯彻其他机构已决定的政策。在立法放权中（有时称为“地方自治[home rule]），权力下放要求建立具有决策责任和一定预算独立性的民选地区议会。

[222] 欧盟所在地是布鲁塞尔

[223] 族群民族主义（ethnic nationalism）：主要由族群独特性的强烈意识及保存这种独特性的期望所激发的民族主义形态。

[224] 贾维（Marcus Garvey，1887-1940）牙买加政治思想家和活动家，是早期黑人民族主义的倡导者。贾维在 1914 年创立了全球黑人促进协会（UNIA）。他在 1916 年离开牙买加赴纽约，他主张黑人自尊和自足的思想吸引了越来越多的追随者，特别是来自哈莱姆等贫民区的人。贾维创立的黑人商业企业最终失败，并且其返回非洲的号召也基本没人响应，但他强调确立黑人自

尊及非洲是“家园”的思想成了后来黑人权力运动的基础。拉斯特法里主义（Rastafarianism）也主要是基于他的思想。1923 年贾维以邮政诈骗罪被判处监禁，最终默默无闻地死在伦敦。

[225] 族群性（ethnicity）：族群性指对特别人群、文化团体或地域的忠诚情感。由于同时具有种族和文化色彩，该词颇为复杂。族群成员常被认为——不论其正确与否——源于共同的祖先，因而该团体被想象为一个由血缘联系起来的亲族团体。人们更常将族群性理解为一种文化认同——尽管它在深度的情感层次上发挥影响。一种“族群”文化涵括价值、传统和实践等方面，但关键是它通常集中在人们的出身和血统，赋予他们一种共有认同和独特感。有人认为民族完全是族群的扩大；而另外一些人强调族群本质上具有文化性和排他性（你不能“加入”一个族群），民族则更有包容性，而且最终还要从政治方面界定。

[226] 社群（共同体 community）：社群用常话说就是特定场所——一个村庄、城镇、城市甚至国家——的一群人。作为一种社会或政治原则，该词意指在友好情谊、忠诚和义务等基础上拥有强大集体认同的社会群体。腾尼斯（Ferdinand Tǒnnies，1855-1936）区分了 Gemeinschaft 和， Gesellschaft，前者指社群（共同体），通常存在于传统社会，以自然情感和互相尊重为特征，后者意思是结合体/社会（association），指一种较为松散的、人为状态的契约关系，通常见于城市或工业化社会中。杜克海姆（涂尔干 Emile Durkheim，1958-1917）强调社群在很大程度是以社会和道德规范为基础的。如果这些规范被削弱，将陷入脱序状态（anomie），也就是一种孤立、孤独和无意义感。

[227] 公社（communes）：建立在权力和财富的共有基础上的小型集体组织，可能延伸到个人或家庭安排的领域内。

[228] 社群主义（communitarianism）从个体受到所属社群的影响因而对其怀有尊重与关切的意义上讲，社群主义是一种认定自我或个人乃经社群而构成的信念；不存在“无拘无束的自我”（unencumbered selves）。尽管社群主义与个人主义明显地不相容，但它仍有若干不同政治形态。左翼社群主义认为社群需要不受限制的自由和社会平等（无政府主义的观点）。中间路线的社群主义主张社群以承认相互权利和责任为基础（托利党人和社会民主主义的观点）。右翼社群主义则声言社群要求尊重权威与既有的价值（新右派的观点）

[229] 国家社会主义（state socialism）：由国家控制和指导经济生活并在理论上依人民利益行事的社会主义形态。

[230] 市场（market）：市场是一种商业交换制度，在此过程中希望获得物品和服务的买方同提供相应货品的卖方订立契约。几乎最简单的市场也将货币用作方便的交换手段，而不再是以货易货。市场是一种非人格化机制，受反映供需平衡的价格波动的调节，这就是所谓市场力量（market force）。

市场的支持者认为它有以下优点：

●通过利润驱动提高效率。

●鼓励新产品和更好生产过程等形式创新。

●允许生产者和消费者追求自我利益并享有选择自由。

●通过协调不计其数的个人偏好和决定而趋向均衡。

而批评者则指出市场具有严重缺点：

●不可控的力量主导了人们的生活，造成不安全感。

●扩大了物质不平等，造成贫穷。

●助长了贪婪和自私，忽视了更广泛的社会需要。

●周期性的繁荣与萧条导致不稳定。

[231] 亚当·斯密（Adam Smith）：苏格兰经济学家和哲学家，常被认为是“沉闷科学”（Dismal Science）的奠基人。斯密历任格拉斯哥大学的逻辑学和道德哲学的教

席，后为 Duke of Buccleuch 的私人教师，从而有机会游历法国和日内瓦并形成其经济理论。他在《道德情操论》（ *The Theory of Moral Sentiments* ，1759）中提出了一种动机理论，尝试调和人类的自利性与无约束的社会秩序。斯密最重要的著作是《国民财富的性质和原因的研究》（ *The Wealth of Nations* ，1776），该书首次系统地尝试用市场来解释经济的运转，强调了劳动分工的重要性。虽然斯密常被视为自由市场理论家，但他也意识到了市场的局限性。

[232] 市场化（marketization）：商业交换和物质自利为基础的市场关系的扩展，贯穿于经济并可能贯穿到社会中。

[233] 社会市场（social market）：“社会市场经济”的思想1950 年代出现在德国，由艾尔弗雷德·姆勒-阿迈克（Alfred Muller-Armack）等经济学家提出，并为基督教民主党的政治家——特别是艾哈德（Ludwig Erhard）采用。社会市场是一种按照市场原则组织的、基本不受政府干涉的经济，它是在一个以全面福利制度和有效公共服务来保持凝聚力的社会中运作的。因此，市场本身与其说是目标，倒不如说是为了实现更大社会目标的财富生产手段。社会市场与自由市场的区别在于它强调伙伴关系、合作以及辅助性原则。社会市场战略使德国实现了政策共识，将保守主义和社会主义观点联系在了一起，许多欧盟国家纷纷仿效。

[234] 货币主义(monetarism)：一种认为货币供应增加导致通货膨胀的理论，“过多的货币追逐着过少的物品”。

[235] 凯恩斯（John Maynard Keynes，1883-1946）：英国经济学家。他在《和平的经济后果》（ *The Economic Consequence of the Peace* ，1919）中对凡尔赛条约的批判为其赢得了殊名。《就业、利息和货币通论》74在很大程度上背弃了新古典经济学理论，对现在

所称的宏观经济学学科的确立起了很大作用。他对自由放任原则提出了挑战，奠定了需求管理政策的理论基础，二战后初期西方国家政府广泛采用了这种管理模式。凯恩斯理论对现代自由主义和社会民主主义具有深刻影响。

[236] 自由放任（laissez-faire）：自由放任（laissez-faire在法语中的字面意思是任其所为）是政府对经济事务的不干预原则。它是政府放手不管时经济运行最良好之学说的核心思想。该术语源出 18 世纪法国的重农主义者，他们提出了“ laissez-faire est laissezpasser”的名言（意思是任由个人行事，让商品自由流通）。李嘉图和马歇尔（Alfred Marshall，1842-1924）等古典经济学家从斯密那里接受了这一思想。自由放任的核心假定，是不受管制的市场经济会自然趋向于均衡。人们以“完全竞争”理论来对此加以解释。从这个角度看，政府干预据认为具有破坏性，除非它限于促进市场竞争的活动，如限制垄断和维持价格稳定。

[237] 倍数（multiplier）：当总需求的变动在经济中传递时对国民收入产生增大影响的机制。

[238] 弗里德曼（Milton Friedman，1912-）：美国学者和经济学家，自1948 年任芝加哥大学经济学教授，是所谓“芝加哥学派”的奠基人。弗里德曼曾是《新闻周刊》杂志的专栏作家和美国总统顾问，获得1976 年诺贝尔经济学奖。作为货币主义和自由市场经济的主要支持者，弗里德曼是凯恩斯主义理论和“税收支出”政府政策的颇有影响的批评者。其主要著作《资本主义与自由》（ *Capitalism and Freedom* ，1962），和同妻子罗丝合著的《自由选择》（ *Free to Choose* ，1980）对新右派经济思想影响很大。

[239] 社会资本（social capital），有助于促进社会团结、政治稳定和繁荣的文化和道德资源。

[240] 工业主义（industrialism）：一种以大规模工厂生

产和不断资本积累为基础的经济理论或制度。

[241] 计划：计划是这样一种经济组织制度，它根据明确规定的目标理性地配置资源，通过部分或完全协调的生产、分配和交换来实现这些目标。但在实践中，各种计划体制有明显差异。国家社会主义政权形成了一种以针对所有经济企业安排的生产指标为导向的指令性计划体系，通过党国的等级机构自中央进行管理。而法国、荷兰以及日本则用指导性（indicative）计划来补充或引导资本主义经济的运行，使用经济管理而不是国家指令的手段。计划的长处如下：

●使经济掌握在人手里，而不是受制于非人格化和有时变化无常的市场。

●经济是为满足人类需要，而不是私人利润的最大化。

●与市场相比，不易受不稳定和危机的影响。

●能够确保高水平的物质平等。

而批评者则指出：

●计划不能应付复杂的现代工业化经济。

●由于它使中央机构控制经济而具有或隐或现的威权特征。

●将精英的观点强加于大众，而不是对消费者需求做出回应。

●不能奖励或鼓励企业精神，往往造成官僚性僵化。国家资本主义（state capitalism）通过经济权力集中于党国精英手中而复制了资本主义阶级关系的国家所有制。

[242] E·F·舒马赫（Schumacher，1911-77）德裔英籍经济学家和环保主义理论家。1930 年作为罗兹奖学金获得者（Rhodes scholar）迁居英国，后在重返学术圈前从事企业、农场和新闻业并获得实际经验。他是德国英国控制委员会（British Control Commission in Germany）和英国煤业理事会（UK National Goal Board）的经济顾问。他颇具影响的作品《小的是美好的》（ *Small is Beautiful: A Study of Economics as if*

People matters，1973）支持人性规模的生产，提出了“佛教”经济哲学（将人当回事的经济学），强调道德和“正确生活”（right livelihood）的重要性。舒马赫创立了中间科技发展集团（Intermediate Technology Development Group）以帮助传播其思想。

[243]

[244] 社会阶级（social class）：阶级大体上指拥有相似经济和社会地位的一群人。对马克思主义者而言，阶级与经济权力相联系，经济权力决定于个人同生产工具的关系。根据此观点，阶级分工就是“资本”和“劳动”——即生产性财富的所有者（资产阶级）和靠出卖劳动力维生者（无产阶级）——之间的分工。非马克思主义的阶级定义一般以职业群体之间收入和地位的差异为基础。“中产”阶级、白领（非体力）工人和“劳动”（working）阶级，以及蓝领（体力）阶级的区分就是实例。有时人们以更为复杂的市场为基础，划分出如下阶级：（A）专业人员，（B）经理人，（C1）办事员，（C2）熟练体力工人，（D）半熟练和不熟练工人，（E）失业者。

[245] 地位（status）：地位是一个人在等级秩序中的位置，它以此人相对于该秩序中其他成员的角色、权利和义务为特征。地位是由荣誉（honour）、声望（prestige）、级别（standing）和权力等因素构成的复合物，它比阶级等根本上属于经济范畴的事物更难确定。再者，由于它是社会尊重的量度（即某人在社会层级中“较高”还是“较低”位置的量度），因而更为主观。传统社会通常具有明确和固定的地位等级，而现代工业社会的地位流动性更大，大致说来，经常与财富和职业相关联。不过，地位等级依然同家庭背景、教育、性别以及种族和族群等因素有关。

[246] 去工业化（deindustrialization）：经济中制造基础萎缩，表现为“重”工业的衰落。

[247] 名词为 Solidarism，社会连带主义，是一种社会学理论，认为社会成员之间的相互依存关系是构成利害一致的社会组织的基础。

[248] 个人主义（individualism），集体主义（collectivism）：个人主义是一种认定个人高于任何社会团体和集体组织的信仰，认为个人乃所有政治理论或社会解释的中心。这种观点同古典自由主义和现代时期的新右派关系密切。根据这一观点，所有关于社会的陈述，都应该以构成社会的个人为基础。严格说来，“社会之类的事物并不存在”（玛格丽特·撒切尔）。该观点通常基于如下信念：人类天性自私并多能自立，并不因其天资和技能而对社会有任何义务。集体主义强调人类集体行动的能力，凸显其具有通过共同劳动而非自我奋斗来实现目标的意愿和能力。它是基于如下信念：有一个人性的社会核心存在，意味着社会团体（包括“社会”本身）是有意义的政治实体。例如，社会主义者的阶级分析、女性主义者的性别分类以及所有民族主义和激进主义学说中均可发现这种观点的踪影。集体主义有时同国家主义相联系，尽管这种关系并非实质性的。

[249] 福特主义（fordism），后福特主义（post-fordism）福特主义和后福特主义是用以解释有关生产形式和组织变化的现代社会经济、政治和文化转型的术语。福特主义指亨利·福特（Henry Ford）在美国底特律开创的大规模批量生产方法。福特采用了 1960 年代被普遍仿效的技术，依靠机械化和标准严格的生产线劳动流程，制造相对廉价的产品。福特主义社会在很大程度上是以社会连带主义的阶级忠诚为纽带组织起来的。更为灵活性的微电子产业使个体工人获得更大的自主性，并使分包和分批生产等创新成为可能，后福特主义由此兴起。后福特主义同工作地点的分散化、社会和政治的裂片化相联系，更加重视选择与个性。

[250] 加尔布雷斯（J. k. Calbraith，1908-）加拿大经济学家和社会理论家。战时任美国战略轰炸勘测所所长，后成为哈佛大学经济学教授。1961-63 年任美国驻印度大使。加尔布雷斯与民主党关系密切，并可能是凯恩斯经济学的现代首要代表人物（当然是其中最具有革新精神的倡导者）。他已成为美国最杰出的社会评论家之一。主要作品有：《丰裕社会》（ *The Affluent Society* ，1958），《新工业国》（ *TheNew Industrial State* ，1967），《满意的文化》（ *The Culture of Contentment* ，1992）。

[251] 种族（race）种族与人类的生理或遗传差异有关，这些差异据认为能够在皮肤、头发颜色、体形和面部特征等生理基础上将不同人群区别开来。因此，种族就是拥有共同祖先和“同一血缘”的一群人。但该词在科学和政治上都存在争议。科学证据显示，基于类属差异的种族之类的东西并不存在。在政治上，种族分类通常以文化的固定类型为基础。即使从最乐观的一面看，这也是非常简单化的，而从最坏的一面看，其危害是致命的。有时“族群性”（ethnicity）一词更受人们偏爱，因为它所指的文化和社会差异不必然根源于生物学的因素。

[252] 性别（gender）：性别（gender）和性（sex）在日常用语经常换用，但在社会和政治理论中两者的区别却是极为重要的。在这种语境下，性别一词用来指男性和女性的社会和文化区别，而性则用以凸显男女之间生物学上的（因此也是）不可消除的差异。因此，性别是一个社会概念，通常以“女性的”（feminine）和“男性的”（masculine）行为的刻板类型为基础。女性主义理论往往强调这种差别，以表明生理或生物学上的差异（性差异）并不一定意

味着女性和男性必然具有不同的角色和位置（性别差异）。简言之，性别平等的要求反映了性差异没有社会或政治意义的信念。反女性主义的立场经常否认性别和性的不同，完全地认为“生物学就是命运”。

[253] 政治文化（political culture）：广义的文化是指人们的生活方式。社会学家和人类学家倾向于区分“文化”与“天性”（nature），前者包含经学习而不是生物遗传完成的代际传承。政治学家在更为狭隘的意义上用该词来指人们的心理倾向，政治文化就是针对政党、政府和宪法等政治客体的“倾向模式”（patter orientations），并表现为信仰、符号和价值。政治文化不同于公共舆论，它由长期的价值而非对具体政策、问题或人物的反应塑造而成。

[254] 霸权（hegemony）：最简单地说，霸权（hegemony 来自希腊语 hegemonia，意思是领导者）就是一个体系中某种要素居于优势或支配其他要素（例如一个联盟或邦联中某一国家的支配状态）。在马克思主义理论中，该词在较为技术性和特定的意义上使用。在葛兰西的著作中，霸权指统治阶级通过赢得其从属者的同意来行使权力的能力，从而有别于强制手段。作为非强制的阶级统治形式，霸权通常被理解为通过资产阶级价值和信仰在全社会的散播而发挥作用的文化或意识形态过程。它还包含政治和经济的层面：利用增加工资或政治经济的改革，可以对同意施以操纵。

[255] 大众传媒（mass media）：媒体包括那些与任何形态的知识、信息和娱乐的生产和传播有关的社会机构。大众传媒之所以具有“大众”性，是因为媒体能够利用相对先进的技术向为数众多的听众/观众/读者传递信息。从语法和政治上讲，大众传媒是多元的。“广播”媒

体（电视和收音机）和“印刷”媒体（报纸和杂志）会发布出不同的讯息。同样，通俗小报和大幅面报纸会展示出相异的爱好。所谓“新”媒体的出现（光缆和卫星电信、互联网等等）可能改变大众传媒的理念，极大地促进媒体内容的增加和听众/观众/读者的裂片化。

[256] 政治社会化（political socialization）：个人获得政治信仰和价值以及这些信仰和价值的代际传递过程。

[257] 宣传（propaganda）：精心设计的信息传播，意图塑造舆论并（如有可能）激发政治行动；是为了操纵而进行的信息传播。

[258] 抬轿子（spin）：为了引起所期望的反应进行信息表述，也就是 “economical with the truth”。

[259] 用在美国的选举背景下抬轿人就是由竞选班子雇用的媒体顾问或政治顾问，专门用来确保让候选人在任何场合下都得到最佳宣传报导。例如，在两位总统候选人辩论结束后，双方的"抬轿人"都同新闻界联系，向记者指出他们的候选人在辩论中的优势，要让新闻界，进而要让公众相信，他们的候选人是这场辩论的胜利者。这种媒体顾问的鼓吹做法被称为"抬轿子"。

[260] 罗伯特·普特南（Robert Putnam，1940-）美国政治科学家和社会评论家。普特南的著作再次激起了人们对政治文化的兴趣。他的作品关注“社会资本”——即将“我”发展为“我们”的社会信任与合作水平——的价值。他影响最大的作品《独自玩球：美国社群的瓦解与再兴》（ *Bowling Alone: The Collapse andRevival of American Community* ，2000），以一个身处球队之外自娱自乐的人的形象说明了美国社群活动和政治交往的衰落。在诸多衰落原因中，普特南分析了电视愈来愈大的影响、家庭结构的改变以及地理流动性的增加。

[261] 社会资本（social capital）：资本指物品和服务的生产中使用的资产。“社会资本”的概念在 1970 年代提出，用来强调支撑财富创造的社会和文化因素。从此该

术语就用来指促进公民参与（civic engagement）的网络、规范和信任所代表的社会联系。因而社会资本是成功社群和善治（good governance）的前提条件。与经济资产一样，社会资本亦有增减涨落，往往是因教育和强调积极公民所致。在现代社会，据认为的社会资本的减少，在不同的情况下与“养育赤字”（parenting deficit）、个人主义增长以及社会和地理流动性有关。批评者辩称社会资本是民主政府的结果而不是原因，或者认为它忽视了培育公民忠诚中经济福祉的作用。

[262] 迈克尔·奥克肖特（Michael Oakeshott，1901-90）：英国政治哲学家。奥克肖特自 1951 年起任伦敦经济学院政治学教授，一直到 1968 年退休。他的文集《政治学中的理性主义及其他论文》（*Rationalism in Politics and Other Essays*，1962）以及更系统的政治哲学著作《论人类行为》（*On Human Conduct*，1975），经常被看作保守传统主义的主要作品。他强调公民结社的重要性并坚持政治的有限范围，发展了与自由主义有密切关系的若干思想主题。虽然奥克肖特经常被认为是非意识形态政治的倡导者，他仍影响了许多新右派的思想家。

[263] 合法性（legitimacy）：合法性（legitimacy 来自拉丁语 legitimare，意思是“宣称合法）一词广义上意指正当性（rightfulness）。因此，合法性会赋予一种秩序或命令权威性和约束力的特征，使权力转化为权威。它与合乎法律（legality）不同，后者并不必然保证政府受到尊重或其公民承认服从的义务。政治哲学家将合法性当作道德或理性原则，政府可以此为基础要求公民服从。因而宣称具有合法性比服从的事实更为重要。政治学家通常从社会学的角度看待合法性，即遵从一个统治体系的意愿，而不管如何达成之。这种观点因循着韦伯的看法，用合法性来指对合法性的信奉——也就是相信有权统治”的信念（a belief in the “right to tule”）。

[264] 马克斯·韦伯（Max Weber，1864-1920）：德国政治经济学和社会学家。他在 1898 年精神崩溃后退出学校教学工作，但直到去世都一直在从事写作和研究。他是现代社会学的奠基人之一，主张科学和价值中立的学术研究方法，还强调意义和意识对社会行动的重要性。韦伯的兴趣跨越社会分层、法律、权力以及宗教组织。他影响最大的著作包括《新教伦理与资本主义精神》（ *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* ，1902）、《宗教社会学》（ *The Sociology of Rligion* ，1920）和《经济与社会》（ *Economy and Society* ，1922）。

[265] 传统（tradition）：传统一词包含从过去传到现在的所有东西（存在已久的习惯和习俗、制度、社会或政治体系、价值与信仰等等）。严格说来，传统不同于反动（reaction），它代表着与过去的连续性，而不是意图“倒退”和复旧。这种连续性通常被理解为代际的联系，尽管传统与流行的界限常常模糊不清。传统一词也用来比较“传统”社会同“现代”社会的差异，前者一般认为建立在身份地位的基础上，据信存在有机的等级结构，后者则以契约协定和民主程序为基础。

[266] 克里斯玛（超凡魅力， Charisma）：克里斯玛最初是个神学术语，意思是“天赐之物”（gift of grace），是耶稣对门徒所行使权力以及天主教神学中赋予圣徒的权力的来源。克里斯玛作为一种社会政治现象，是指魅力或个人力量，即通过对其他人的心理控制而确立领导地位的能力。因此，克里斯玛型权威有着近乎神秘的特质，包含激发忠诚、情感依赖甚至献身的能力。虽然这种能力常被认为“天生”，但所有政治领导人莫不藉宣传、老练的演说和表演技巧来提高其魅力影响。韦伯还对个人克里斯玛（与个人有关）和职位克里斯玛（与职务有关）做了区分。

[267] 于尔根·哈贝马斯（Jurgen Habermas，1929- ）：

德国哲学家和社会理论家。哈贝马斯成长于纳粹时代，战后受到纽伦堡审判以及人们对集中营的更多认识的政治化影响。在同阿多诺（Adorno，1903-69）和霍克海默（Horkheimer, 1895-1973）的共同研究中，他成为法兰克福学派（Frankfurt School）批判理论的“第二代”领军人物。哈贝马斯的著作范围涵括认识论、资本主义的动力、理性的本质以及社会科学与哲学的关系。他在 1970 年代进一步远离正统马克思主义，将批判理论发展成为“交往行动理论”（a theory of communicative action）。其主要作品包括《理论与实践》（ *Theory and Practice* ，1974）、《迈向理性社会》（ *Towards a Rational Society* ，1970）以及《交往能力理论》（ *The Theory of Communicative Competence* ，1984，1988）。

[268] 福利国家的财政危机”（fiscal crisis of the welfare state）：当扩张的社会支出遇到经济衰退和税收减少时所发生的国家财政危机。

[269] 革命（revolution）：revolution 一词在最初用法中意指循环的变化（来自动词 revolve，旋转），就象英国“光荣革命”（Glorious Revolution，1688）中恢复“固有”政治秩序一样。但是法国革命所确定的现代革命概念则是指激烈且影响深远的变革过程，旧制度被破坏和替代。革命就是由未经法律允许之大规模行动所构成的人民暴动。它经常具有暴力特征——尽管并不必然如此，与一小撮人夺权的政变有所不同。革命也不同于反叛和起义，它会带来根本性的变化（政治体系自身的变化），而相对的则只是政策变化或统治精英的替换。

[270] 阶级意识（class consciousness）：阶级意识是一个阶级对其客观处境和利益的主观意识。它因此凸显了马克思主义对“自在阶级”（class in-itself）和“自为阶级”（class for-itself）的重要区分。后者据认为显示了一个致力于追求共同（与真实）利益的阶级的团结。所

以，阶级意识与“虚假意识”相对，后者是一种被欺骗的意识，它掩盖了从属阶级被剥削的事实，使之在政治上处于消极状态。马克思相信，阶级冲突的激化必然导致阶级意识的形成；列宁则认为无产阶级需要在“先锋”或革命政党的领导和指导下获得阶级意识。

[271] 毛泽东（1893-1976）：中国马克思主义理论家和中华人民共和国在 1949-76 年的领导人。毛是湖南的农民之子，开始曾当过图书管理员和教师，1921 年协助创立中国共产党，并于 1935 年成为党的领导人。作为政治理论家，毛泽东改造了马克思列宁主义，使之同一个农民占大多数、仍很传统的社会的需要相适应。他的遗产经常与文化大革命（1966-1970）相联系，这是一场屏弃了精英主义和“走资产阶级道路者”的平等主义运动，结果造成广泛的社会分裂、压制和死亡。毛主义通常被理解为相信群众热情的反官僚化的马克思主义。

[272] 系统论（system theory）：一种将政治体系看作自我调节机制的理论，这种机制通过发出权威性的决定或“输出”（政策）来回应输入（需求和支持）。

[273] 阿列克谢·德·托克维尔（1805-59）：法国政治家、政治理论家和历史学家。 1830 年法国七月革命之后，托克维尔去美国访问，名义上是去研究监狱制度。这一出行促成了他的长篇巨著《论美国的民主》（1835-40）。 1849 年路易·拿破仑的政变结束了托克维尔的政治生涯，使他得以自由支配时间完成《旧制度与大革命》（ *The old Regime and the French Revolution* ，1856）等历史著作。身为约翰·密尔的朋友和通信者，托克维尔的著作反映了对政治民主的高度暧昧态度。他的思想同时影响了自由主义者和保守主义者有，以及学院派的社会学家。

[274] plural voting 有两种意思，一指英国 1948 年以前的一人多选区投票（权），一指一人多次投票（权），即复票制。

[275] 代表（representation）：在日常用语中，represent 是“描绘”或“使呈现”的意思，比如说一幅画描绘了一个景色或一个人。作为一种政治原则，代表是个人或团体代理更大群体或为之代言人的一种关系。代表与民主的区别在于，前者承认政府与被统治者间的区别，而后者（至少其古典形式）渴望消除这种区别，建立人民自治（self-government）。尽管这样，但如果政府与被统治者之间的代表形式能够表达人民的看法并保障其利益，代议民主也可构成有限的间接民主统治形式。

[276] 利他主义（altruism）：对他人福祉的关切，其基础是开明的自利心或对共同人性的认识。公民创议（公民立法提案权， initiatives）公众能够借以提出立法建议的一种公民投票类型。罢免（recall）选民能够要求不满意的公职人员做出交代并最终免去其职的一种程序。

[277] 托马斯·潘恩（Thomas Paine）：出生于英国的作家与革命家。潘恩成长于一个“贵各会”（Quaker）教徒家庭，1774 年前往美洲，在独立战争中投身于反殖民主义斗争。他在 1789 年返回英国，但被控叛国罪之后逃亡法国，成为共和运动的支持者，在恐怖时期差点命丧断头台。潘恩的激进主义结合了政治自由信念与人民主权的坚定信仰，鼓舞了自由共和主义和社会平等主义的发展。他最主要的著作有《常识》（ *Common Sense* ，1776）、《人权论》（ *The Rights of Man* ，1791/92）以及《理性的年代》（ *The Age of Reason* ，1794）。

[278] 人民主权（popular sovereignty）：一种认定没有任何权威高过人民意志的原则（是古典民主观念的基础）。

[279] 纲领（manifesto）：政党概述其当选后所要推行政策和计划的文件（详细程度不一）

[280] 授权（mandate）：授权是更高机构下达的、要求遵从的指示或命令。人民授权的说辞来自选举中获胜的政党，它宣称自己的纲领承诺已得到选民的支持，因而被赋予将这些承诺转化为政府施政计划的权威。因此，授权说可保证负责任的政党政府，因为执政党只能在所获授权的范围内行事。这是一种"政策授权"（policy mandate）。还有较为弹性的说法如"治理授权"（governing mandate），或者对个别领导人而言的"个人授权"（personal mandate），不过政治人物一旦掌权，我们将难以看到此类授权形式如何制约掌权者。

[281] 约瑟夫·熊彼特（Joseph Schumpeter，1883-1950）：出生于摩拉维亚（Moravia）的美国经济学家和社会学家。熊彼特先经过早期学术生涯，一战后短暂担任奥地利财政部长，到 1932 年任哈佛大学经济学教授。他在《经济发展理论》（*Theory of Economic Development*，1912）和《经济周期》（Business Cycles，1939）中阐发的经济思想，主要围绕资本主义制度的长期动力，特别是"喜欢冒险"的企业家角色问题展开。熊彼特在《资本主义、社会主义和民主》（*Capitalism, Socialism and Democracy*，1942）中，借用经济学、社会学和政治学理论，提出了一个有名的论点，认为西方资本主义在自身成功的推动下，正在向社会主义形态演进。

[282] 选举：经规定的人群——选民做出选择，来确定递补职位者的机制。

[283] 即获得一票所需票数，也叫当选商数。

[284] 简单说来就是在选区内获得多数选票的代表候选人或政党，可以当选或独占该选区议员（或其他国家公职人员）的制度。

[285] 即按各政党所获选票数在总票数中所占比例分配议员席位的制度。

[286] 比例代表制（proportional representation）：比例代表原则要求政党在议会中的代表与其整体选举实力成正比。它们所占议席的比例等于其得票率。该词一般用来指多种选举机制而不是单一选举方法，这些机制能够确保比例性的结果，或至少较高且可靠的比例度。最有名的比例代表制为政党名单制、单记可转移投票制和附带名额制，尽管比例代表制和多数当选制之间的界限有时并不清晰。比例代表制通常应用于欧陆国家，更多与政党而非个人候选人的比例性相关，在分化或多元社会会更为适用。

[287] 即相对多数代表制，简单多数当选制或一轮当选制。

[288] 即绝对多数当选制或半数当选制。

[289] 公共利益（公益，public interest）:公共利益由共同体的一般或集体利益构成，亦即对社会整体有益之物。我们可以发现两种公共利益观念。第一种明确区分了公共与私人利益、作为集体性实体的公共的利益与每个个人的自私或个体利益。在卢梭和许多社会主义者看来，公共利益“高于”个人利益，或在道德上优先于个人利益。第二种只承认私人利益，因而认为公共利益只是私人利益的集合，所有个人都认定这种利益对他们有益。自由个人主义者往往认为公共利益乃荒谬的观念而予以摈弃。

[290] 在举一例说明此定理的含义。假设有张三、李四和王五三人，决定三峡、桂林和千岛湖旅游。张三的选择偏好依次是三峡—桂林—千岛湖；李四的理想顺序是“桂林—千岛湖—三峡”，王五给出的顺序是是“千岛湖—三峡—桂林”。经投票决定：比较三峡和桂林，三分之二优先去三峡；而桂林和千岛湖相比，三分之二主张去桂林，至此打住，似乎应最后去千岛湖；可是继续看三峡和千岛湖的比较，千岛湖竟然也有三分之二的多数支持。转了一圈回到出发点，投票表决原理居然决定

不了能反映多数人意愿的出行计划，反映出了投票所具有的矛盾性，现实当中它的确存在于某些选举当中。

[291] 党徒解盟（partisan dealignment）：党徒解盟指人们认同某政党并与之合作的程度降低。随着政党忠诚的减弱，选举行为很可能变得更为多变，不确定性增大，可能导致新党的崛起或老党的衰落。被视为属于政党的“正常”支持减弱，越来越多的选民成为“游动的”的投票者。党徒解盟的主要原因有：教育普及，地理和社会流动增加，以及人们愈来愈依靠电视作为政治信息的来源。有些人认为党徒解盟反映了人们对传统政治幻想的破灭，以及政党制度无法适应后工业化社会的要求。

[292] 阶级解盟（class dealignment）：阶级解盟指社会阶级与政党支持联系的减弱。但社会阶级依然是影响选举选择的重要因素。解盟的影响是削弱了传统上以阶级为基础的政党，特别是工人阶级政党和左翼政党，常常造成政党制度的重新组合。有关阶级解盟的解释通常集中在阶级结构的变化方面，这些变化削弱了阶级忠诚的社会连带性。这些变化有：因生活日益富足而导致工人阶级资产阶级化，制造业转向服务业，以公共部门/私人部门为基础的阶层分群越来越重要。

[293] 政党：政党是为赢得执政权力（通过选举或其他手段）的人们组织而成的团体。政党常与利益集团或社会运动相混淆。政党与其他团体区别在如下四个方面：

●政党的目标是赢得政治职位并掌握执政权（但小党更多利用选举获取宣扬理念的平台而非赢得权力）。

●政党是由正式成员组成的组织化团体，从而与较广义和分散化的社会运动相区别。

●政党所关注的议题通常比较广泛，涉及到政府政策的各个主要领域（但小党可能会关注单一议题，类似于利益集团）。

●政党基于共同政治偏好和一般意识形态认同而团结起来，但各党程度不一。

[294] 派别（派系），派别主义（faction，factionalism）：派别和政党最初可以互换使用。派别现在更常用来指较大组织（通常是政党）内的部分或团体。尽管派别可能较为稳定且持久，并拥有正式的组织和成员，但其目标和组织地位仍与其母体政党相兼容。若非如此，则这些团体机会被视为“党中之党”。有时人们将派别同“圈子”（tendencies）加以区分，后者是更松散且更非正式的团体，仅有共同的政策和意识形态倾向。派别主义指的是派别的滋生，或残酷的派别对立。派别一词常用作贬义，派别主义则始终带有贬义，暗指各种削弱对手的明争暗斗。

[295] 理性选择（rational-choice）：一种政治研究取向，其基本假定是认为个人乃理性自利的行动者。这是一种政治的“经济”理论。

[296] Broad Church，指圣公会内的广教会派，或不坚持原则的教派。

[297] 初选（预选选举， primary election）：初选是遴选党内候选人以角逐随后“官方”选举的一种党内选举。在 20 世纪，初选在美国成为首要的提名机制，也用来遴选参加政党大会的代表以及政党领导人。美国多数州采用“封闭式”初选，参与者限定在已登记的政党支持者范围（与党员不完全等同）；“开放式”初选则允许所有选民参与，而不考虑政党联系。初选的意义在于，它给基层党员提供了有关党务的更多发言权，走向更为候选人取向而非政党取向的政治形态。初选的成功使候选人能够掌控政党机器，而不是将问题留给党本身。

[298] 1994 年中期选举中共和党众议院领袖、众议院议长纽特·金里奇(Newt Gingrich)采用的战略之一是，提出一项称为"美利坚这项契约由绝大多数共和党众议员候选人在竞选的变得尤为重要。金里奇承诺新的共和党多数将以惊在众议院通过该契约主张的立法条款。选举结果是院多数席位。

[299] 机器政治（machine politics）：一种政党“头目”通过庇护与施与恩惠控制群众组织的政治运作形式。

[300] 选举团（选举人团， electoral college）：一种间接选举机制；负责选出政党或公共职位人选的选举人团体。

当美国选民前往投票站投票选举总统时，很多人认为自己是在直接选举总统。但美国采用的是 18 世纪宪法定下的选举团制度，因此，严格地讲情况并非如此。选举团是一组"选举人"的总称，他们由各州党员在州内提名产生。在大选日，选民实际是把票投给承诺支持某位总统候选人的"选举人"。哪位候选人赢得的选民票数最多，支持这位候选人的"选举人"就将作为这个州的代表，出席于 12 月分别在各州州府举行的选举总统和副总统的投票。总统候选人必须在全国获得至少 270 张选举人票方可当选。

[301] 民主集中制（democratic centralism）：列宁主义的政党组织原则，以保持讨论自由和严格统一行动的平衡为基础。

[302] nomenklatura 是苏联时代的一个俄文名词，指的是由党的各级干部管理部门任命的政府及企业负责人。在西方的共产党国家研究中，这个俄文专用名词被转意用来代表拥有特权、享有终身职务的党籍官僚或占据最重要领导职位的上层。这里根据其内涵采用了“党任命干部”的译法。

[303] 先锋队主义（Vanguardism）：一种列宁主义的信念，认为需要党领导或指导无产阶级实现其革命使命。

[304] 保守党从 1979 到 1997 年执政，而工党自 1997 年上台，2002 年又赢得大选。

[305] 政党政府（party government）：一个政党就能组建政府并推行政策方案的制度。竞争性体制下纯粹的政党政府并不存在，因此说某体制的政党政府程度“较

高”或“较低”比较切合实际，而不是讨论它是否存在。

政党政府的主要特征如下：

- 主要政党有明晰的政策纲领，因而使选民对谁能执政能进行有意义的选择。
- 执政党能够获得人民授权，并具有充分的意识形态内聚力和组织团结来实现其纲领诉求。
- 选民通过授权使政府对其负责，有公信力的反对派可充当平衡力量，两者使政府的责任性得到维系。

[306] 联合（或联盟，coalition）：联合指原先对立的政治行为者走到一起来，原因或者是认识到共同的威胁，或者是认为单独行动无法达到目标。选举联合（联盟）是政党同意不进行相互竞争而结成同盟，目的是实现最大的代表性。立法联合（联盟）是两个或更多政党为支持特定法案或政策而达成一致。联合政府是两个或两个以上政党通过正式协议而组成跨党内阁。其动力一般来自确保控制议会多数的需要。“大联合 政府 ”（grand government）或“国民联合政府”（national government）则囊括所有主要政党，但一般只是在全国性危机或经济紧急状态下才出现。

[307] 欧洲怀疑主义（Euroscepticism）：指对欧洲进一步一体化的反对立场，其基础通常是认为一体化将对国家主权和民族认同造成影响。

[308] 托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson，1743-1826）：美国政治哲学家和国务活动家。杰斐逊是弗吉尼亚州一个富足的种植园主，曾在1779-81 年任弗吉尼亚州州长， 1789-94 年间任美国第一届国务卿，并于 1801-90 年任美国第三届总统。他是《独立宣言》主要起草者，还写了大量的演说辞和信件。他提出建立一种促进农民利益的民主形式，力图综合自然贵族统治的信念及有限政府和自由放任的诉求。杰斐逊还表现出了对社会改革的同情态度，倾向于扩大公共教育、废除奴隶制并实现更大的经济平等。

[309] 反政党政党（antiparty parties）：指为推翻传统政党政治而建立的政党，它们拒绝议会的妥协，重视人民动员。

[310] 后物质主义（postmaterialism）：后物质主义是一种从经济发展水平的角度，来解释政治关怀与价值本质的理论。它基本上是以马斯洛的（Abraham Maslow, 1908-70）“需要层次”理论为基础，该理论将尊重和自我实现置于物质或经济需要之上。后物质主义认为物质匮乏的状况会滋生自私和贪婪的价值，意味着政治受经济议题支配。但在普遍富足的条件下，个人会对“后物质”或“生活质量”的议题表现出更大兴趣。这些议题包括女性主义、世界和平、种族和谐以及生态和动物权利等，往往与道德、政治公正、和个人满足有关。人们用后物质主义来解释阶级解盟和新社会运动的兴起等发展状态。

[311] 政党民主（party democracy）：政党民主是一种人民统治的形式，政党作为民主机构而成为其运行的中介机制。有关如何实现政党民主的观点有两种。首先是党内民主，政党由于权力广泛且均匀分配而成为一个民主机构。这意味着在选举领导人和挑选候选人过程中应该有广泛参与，政党会议和代表大会应在政策制定中发挥突出作用。其次，民主要求决策权应集中在由选举产生并对公众负责的少数成员手中。根据这种观点，政党内部广泛并均匀的权力分布，将导致非选举产生的选区活跃分子的专制。政党预选会议（政党预备会议，caucus）政党成员为提名候选人，或在正式程序之前讨论立法提案而召集的会议。

[312] 社团（association）：在行动自愿基础上组成的团体，反映了对共同利益与共同关怀的认知。

[313] 利益（interests）：个人或团体能从中获益之物；利益（不同于需求和偏好）通常被认为是客观的或“真实的”。

[314] 利益团体（利益集团，interest group）：利益团体（或压力团体， pressure group）是以影响政府政策或行动为目标的组织化社团。利益团体与政党的区别在于，它们试图从外部施加影响，而不是想赢得或行使执政权。进一步讲，利益团体的议题关注面一般较为狭窄，因为它们通常关心某项事业或特定团体的利益，很少具有一般与政党有关的更广泛纲领或意识形态特征。利益团体与社会运动的不同之处，是它们具有更高层次的正式组织。但是，并不是所有利益团体都有正式意义上的成员，因此有些论者更喜欢以较宽泛的“组织化利益”（organized interests）一词称之。

[315] 恐怖主义（terrorism）：恐怖主义在最广义上指使用恐怖手段促进政治目标的实现；它意图造成恐惧、疑虑和不稳定的氛围。尽管恐怖主义在全球的扩散（2001 年9 月 11 日对美国的袭击证明了这一点）可能会要求重新界定该现象，但最常见的恐怖主义行动还是暗杀、爆炸、劫持人质和飞机等。该词仍然具有高度争议性。首先，恐怖主义与其他形式的暴力及战争行动的区别模糊化了，因为后者的目标也是将恐惧扩散到更多的人当中。其次，由于该词具有高度贬义的内涵，它的使用往往带有选择性和主观性（一个人是“恐怖主义者”，而另一个人却是“自由战士”）。第三，虽然恐怖主义一般认为是反政府行动，但政府也可以采取针对本国或他国人民的恐怖行动（即国家恐怖主义）。

[316] 直接行动（direct action）：在宪法和法律框架之外采取的政治行动；直接行动包括从消极反抗到恐怖主义的各种形式。

[317] 罗伯特·达尔（Robert Dahl，1915- ）美国政治学家。达尔 1946 年任耶鲁大学政治学教授，之后成为美国最有名的政治分析家之一。他在 1953 年（与林德布洛姆一道）提出“多头制”（polyarchy）概念，用以区别现代社会与古典民主制。达尔的早期作品反映了实证

主义和行为主义理论的影响，并在 1950 年代和1960 年代初期站在了一种传统的多元主义立场之上。但从 1960 年代后期开始，他与林德布洛姆和加尔布雷斯共同提出了一种激进化的自由主义理论——新多元主义，显示出对大资本主义企业的力量越来越担心。他的主要著作有《民主理论的前言》（ *A Preface to Democratic Theory* ，1956）、《谁在统治》（ *Who Governs* ，1961）以及《多元民主的困境》（ *Dilemmas of Pluralist Democracy* ，1982）。

[318] 法团主义（corporatism）：在最广义上讲，法团主义是将组织化利益纳入政府过程的手段。法团主义具有两个面孔。其一，威权法团主义是一种与意大利法西斯密切关联的意识形态或经济形态，其特征是对产业界施加政治威胁并破坏工会独立性。其二，自由法团主义（社会法团主义或新法团主义）则是指成熟的自由民主制中，组织化利益被给予进入政策制定过程的特权性或制度性渠道的一种趋向。由于团体整合的水平不一，实现此一目标的机制也有很大不同。自由法团主义与威权法团主义不同，它加强了与政府有关的团体的地位，而不是相反。

[319] 指有三方代表共同协商、谈判或联合行动的三方代表制，或具体指政府、雇主和工会三方代表参加的三方经济计划制。

[320] 三边主义（tripartitism）：旨在将团体协商制度化的代表政府、企业和工会三方结构体。

[321] 公共选择（public choice）：公共选择理论是以新古典经济学的假定为基础的理性选择理论的分支。该理论的核心观点，是认为通过考察作为理性自利行动者的个人行为，能使政治问题得到最佳分析。公共选择理论具有“公共”性，在于它关注公共物品（public goods）的供应问题——也就是物品由政府而不是市场提供，个人无法因对公共物品的供应无所贡献而被拒绝享用其利

益（如清洁的空气）。公共选择理论家通常较为重视政府在这一方面的失效和缺陷，关注官僚对政策过程的影响，以及游说和利益团体政治的后果等问题。

[322] 一元论（monism）：只承认一种理论或价值的信仰；对单一权力的强制服从是一元论在政治上的反映，因此它带有极权主义色彩。

[323] 游说（lobby）：lobby 一词源于公众向议员请愿或政治人物碰头讨论政治事务的议会场所。在现代语中，lobby 既是动词（游说）又是名词（游说团体或院外活动团体）。游说指以争辩或劝说的方式向决策者直接表达意见。广义上讲，游说团体等同于利益团体，两者都以影响公共政策为目标，如农业游说团体、环保游说团体和道路游说团体的情况即是如此。从狭义上讲，按照美国的经验，游说者（lobbyist）乃“职业说客”，即受雇表达利益团体观点的人。职业游说因近乎“购买”政治影响而受到批评。

[324] 公民不服从（civil disobedience）：公民不服从是由“更高”的宗教、道德和政治原则所合理化的违法行为。公民不服从是蓄意的公开行动，目标是违犯法律从而“表明某种看法”，而不是为了躲避法律惩罚而为之。它的道德力量主要是基于愿意接受对违法行为的惩罚。这既强调了该行动的道德感和原则性，同时也显示出了隐藏其后的深刻情感和信仰。公民不服从的道德特征一般体现在它坚决避免暴力方面，甘地（1869-1948）主张的不合作主义（satyagraha，字面意思是坚持真理）和非暴力反抗反映了这一点。其他公民不服从的倡导者还有梭罗（D.H. Thoreau.1817-62）和马丁·路德·金(Martin Luther King,1929-68)。

[325] 社会运动(social movement)：社会运动是一种特定形式的集体行为，动机主要来自成员的态度和期求，通常有松散的组织框架。社会运动要求某种程度的介入和政治行动主义，而不要求正式的成员资格；首要的一

点，运动是运动的（movements move）。运动与自发性群众行动（如暴动或起义）不同，它包含着某种程度的有目的、有计划的行动，追求被认可的社会目标。毫不稀奇，社会运动可能包括利益团体，甚至会衍生出政党来，如工会和社会主义政党即可同被视为广义劳工运动的一部分。

[326] 新左派（new left）：新左派由那些激烈批判发达工业社会以图重振社会主义思想的思想家和知识运动（极盛于 1960 和 1970 年代）所构成。新左派拒绝接受两种"旧"的左派思想：苏联式国家社会主义和放弃激进立场的西方社会民主主义。新左派受到青年马克思的人道主义著作、无政府主义以及现象学和存在主义的激进理论的影响。新左派的理论常常分散不一，不过仍有共同点，就是将传统社会斥为压迫性（oppressive）社会，主张个人自主和自我实现的"解放"，不再对工人阶级的革命力量角色抱幻想，偏向于分权和参与性民主。

[327] 内奥米·克莱因（Naomi Klein，1970- ）加拿大记者、作家和反公司（anticorporate）活动家。克莱因在所著《拒绝广告标识：向品牌恶霸开火》（*No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*，2000）一书中，广泛批评滥用品牌和虐待劳工的现象，讨论了抗拒全球化和公司统治的新形态。该书被说成是"成为运动之一部分的著作"，但它在促使人们反思消费者资本主义性质和品牌文化专制等方面具有更广泛的意义。克莱因是一个现身频繁且有影响的媒体评论家。她居于多伦多，但却为追踪兴起中的反公司行动主义斗争而周游北美、亚洲、拉美和欧洲。

[328] 大众社会（mass society）：以原子论（atomism）和文化及政治的无根性为特征的社会；此概念凸显了现代社会的悲观趋势。

[329] 后工业社会（postindustrial society）：不再依靠制造业而更加依赖知识和沟通的社会，也是"信息社

会”。

[330] 贝蒂·弗里丹（Betty Friedan，1921-）美国女性主义和政治活动家，有时被视为妇女解放运动之母。人们常常认为“第二波女性主义”就是受弗里丹所著《女性的奥秘》（ *Feminine Mystique* ，1963）108一书的刺激而兴起的。她在 1966 年协助创立全国妇女组织（National Organization of Women， NOW），并任担任其首届主席。在《第二阶段》（ *The Second Stage* ，1983）一书中，弗里丹注意到这样的危险：追求“人格”会促使妇女否认孩子、家和家庭的重要性。其近作有《岁月之泉》（ *The Fountain of Age* ，1993）。

[331] 宪法（constitution）：广义的宪法是一套成文或不成文的规则，它试图规定各政府机构的义务、权力和职能，规制它们之间的关系，并界定国家和个人之间的关系。宪法内成文规则（法律）与不成文规则（习俗和惯例）的比重，因体系的不同而有所差异。宪法一词还在更为狭义上用来指单一的权威文件（“成文”宪法），该文件旨在将主要宪法性条款编辑成典；它构成了一国的最高法。由于单一文件并不能涵盖所有宪法性条款，因此在这种意义上,宪法和宪法性法律（constitutional law）的范围并不等同*。

*反映了汉语“宪法”一词的局限性，它给人感觉就是一份宪法文件，不能完全涵盖 constitution 的所有意思。有人将其译为“政制”，既可为成文规则，也可为不成文规则，如 republican constitution，翻译为“共和政制”，要比共和制宪法更为准确，The Athenian Constitution 译为雅典政制（体制）要比雅典宪法更为合适。此处为了使上下文一致，并符合现在宪法成文化的趋势，仍译为宪法。

[332] 惯例（convention）：在日常用语中，convention 指正式的政治会议，或经辩论或协商而达成的协议。宪法惯例则指不是基于法律而是基于习惯和判

例（precedent）的行为规则。这些非法律规则获得宪法上的适恰感（“正确”之物），或实际环境（“可行”之物）的支持。这种惯例在所有宪政体制都存在，通常在那些正式规则不清晰或不完备的地方提供指导。惯例在不成文宪法中尤为重要，因为它们界定主要机构的制度程序、权力和义务，弥补了没有法典文件的不足。它们往往会改变法律严格规定的权力结果。

[333] 普通法（习惯法，判例法 common law）：基于习惯和判例的法律，据认为（common to all）。

[334] 民选专政（elective dictatorship）：一种宪法上的失衡，行政权所受的唯一制约是需要赢得下次大选。

[335] 白哲特（1826-1877），英国经济学家、新闻工作者和评论家，曾主编《经济学家杂志》（1860-77），著有《英国宪法》和《物理学与政治》等。

[336] 宪政（立宪主义，constitutionalism）：宪政在狭义上指由宪法存在所保障的有限政府的实践。因此，在这种意义上，当政府机构和政治过程受到宪法规则的有效制约时，就可以说存在宪政。更广义而言，宪政是一套政治价值和期望，反映了通过建立对政府的内外制约来保护自由的愿望。宪政在这种意义上是一种政治自由主义，通常体现为支持实现该目标的宪法条款，如法典宪法、权利法案、权力分立、两院制以及联邦制或地方分权。

[337] 比尔德（1874-1948），美国历史学家，美国史学“经济学派”的奠基人，著述等身，主要有《美国宪法的经济解释》、《1932-1940 年美国外交政策》及与其妻 M. R. Beard 合著的《美国文明的兴起》等。

[338] 有限政府（limited government）：受到约束的政府，这种约束通常为法律、宪法或制度性的制衡。

[339] 消极权利（negative rights）：标明了不受限制之行为领域的权利，它制约着政府责任。

[340] 积极权利（positive rights）要求政府提供资源和

支持的权利，它增大了政府责任。

[341] 自由（freedom）自由（freedom 或 liberty）：一词在最广义上是指人们按照自己意愿思考或行动的能力。人们常常对“消极”和“积极”自由做出区别，前者指免于某事的自由（free from），后者指可做某事的自由（free to）（Berlin，1958）。消极自由意指不被干涉，缺少对个人的外在约束。个人由此可按照他/她的希望“自由地”（at liberty）行动。积极自由涉及到实现某些可确认的目标或利益，一般是个人发展、自我实现或自我克制。不过“消极”与“积极”之分却具有误导性，因为每一自由都可从这两方面加以描述。例如，免于无知的自由，就是获得教育的自由。

[342] Legality 的意思是合乎法律意义上的合法性，这显示了将 legitimacy 译为“合法性”的限制，不少人因此将 legitimacy 称为正当性。

[343] 议会主权（parliamentary sovereignty）：议会主权指议会或立法机关的绝对或不受限制的权威，反映在其有能力按照自己的意愿制定、修改或废止任何法律。议会主权一般被认为是英国政制（宪法）的核心原则，议会主权形成的原因有：没有法典化宪法、制定法高于其他所有形式的法、没有抗衡的立法机构，以及议会无法约束其后继者的惯例。支持者推许议会主权原则，因为它将宪法上的至上地位赋予了代议机构，而不是人为规则或非民选法官。批评者则指出，该原则含有威权色彩，一旦议会受行政部门主导将会导致“民选”专政。

[344] 人权（human rights）：人权是人之作为人而有资格享有的权利；它是天赋人权（natural rights）的现代世俗版本。人权具有“普遍性”，属于人类而不专属于某个国家、种族、宗教、性别或其他团体的成员。人权还具有“根本性”，是不可剥夺的；它不同于公民权，并不赖于特定社会赋予公民的自由或身份。人权说的支持者，将其描绘成为传统意识形态分野之上的普适性道德

原则。另一方面，反对者则辩称，认为个人拥有与其所属传统、文化和社会相分离的权利，实属无稽之谈。

[345] 法律（law）：一套适用于整个政治共同体的公开的、可强制执行的规则。法律通常被认为具有约束力。

[346] 英国法学家，分析法学派创始人，主要著作有《法理学范围》和《法理学讲义》等。

[347] 法治（rule of law）：从法律确立所有行为都遵守之框架的意义上讲，法治就是法律应该“统治”的原则，它平等地适用于所有社会成员，不论其为私人还是政府官员。因此，法治是自由民主的核心原则，体现了宪政和有限政府的思想。在欧洲大陆，法治蕴涵在“法治国”（Rechtsstaat）这一德文概念中，意思是以法律为基础的国家。在美国，法治与宪法作为“高级法”的地位及“正当程序”（due process）说紧密联系。在英国，它被认为源于普通法，提供了法典宪法之外的替代选择（Dicey，[1885]1939）。

[348] 托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes，1588-1679）：英国政治哲学家。霍布斯是一个小牧师之子，父亲后弃家而去。他后来成为流亡的威尔士王子斯图尔特（Charles Stewart）的家庭教师，并受到卡文迪什（Cavendish）家族的资助。霍布斯在英国革命突然引发的不稳定和内乱中著述，提出了自亚里士多德以来第一个有关自然和人类行为的全面理论。其经典之作《利维坦》，讨论了政治义务的基础，无疑反映了内战的影响。该书为专制政府做了辩护，但其社会契约论的理性论辩，也让君权神授说*的鼓吹者颇为失望。

*君权神授说（divine rights）：一种世俗统治者由上帝选择，从而拥有不可挑战之权威的学说；是为君主专制主义的辩护。

[349] 自由至上主义（libertarianism）：认为个人自由领域应该最大化的信念，往往试图使公共权威的范围最小化。

[350] 战争罪（war crimes）：违反国际公约有关战争行为规定的行动，这些行动通常参与了侵略战争或者针对平民或战俘的残暴行为。

[351] 中立（neutrality）：中立意指没有任何的党派倾向或支持；它意味着拒绝支持任一方。在国际关系中，中立是一个国家宣布其不卷入冲突或战争的法律状态，并表明自己没有支持或援助任何一方的意向。作为一种个人行为原则，它适用于法官、公务员、军人和其他公职官员；严格说来，中立意味着没有政治支持或意识形态倾向。中立的行为者就是政治“阉人”。在实践中，对公正无私的要求并不如此严格；因此，只要不侵入职业或公共责任或与之冲突，政治同情也是容许的。

[352] 指为宣传目的而举行的对政治反对派的审判，通常判决已在审讯前决定。

[353] 司法独立（judicial Independence）：司法应同其他政府部门严格分离的宪政原则；是权力分立的应用。

[354] 从 19 世纪末到 20 世纪 20 年代末 30 年代初，美国最高法院中政治保守派居多数，他们以据称是从英国普通法中引申出来的宪法第五和第十四条修正案的正当法律程序所规定的“契约自由”为借口，实行放任主义原则，推翻了早期的社会和经济计划立法。由此造成了法院同行政和立法权力之间的政治冲突，并在 1930 年代因法院多数派否定罗斯福新政改革立法而达到白热化。

[355] 1891-1971，美国最高法院首席法官（1953-69），民权捍卫者，曾任为调查肯尼迪总统被暗杀事件而设立的委员会的主席（1963）。

[356] 1907 年生，美国最高法院首席法官（1969-86），对堕胎解释持严格保守态度，赞成死刑，主张限制合法堕胎和刑事被告的权利。

[357] 不正当选区划分（格里蝾螈*，gerrymandering）：操纵选区划分，以为政党或候选人谋取政治利益。

*划分选区可以加强或者减弱一组选民势力或者一个政党的力量，这种划分方式被称为格里蝾螈(gerrymander)。这个词是由格里"Gerry"和蝾螈"salamander"两个字结合而成的。埃尔布里奇·格里[Elbridge Gerry]是 1812 年时马萨诸塞州的州长，他主持重新划分了该州的参议员选区，新选区的形状据说很像蝾螈（形状象蜥蜴）

[358] 司法审查（judicial review）：司法审查权是司法部门"审查"并可能宣布法律、法令及其他政府部门（主要是立法和行政）行动无效的权力。在其古典意义上，司法审查原则源于法典宪法的存在，它容许法官废止那些据信不符合宪法的"违宪"行为。在采用非法典宪法的体制中，司法审查较为温和，限于依据普通法审查行政行为，以越权（ultravires）原则判定行政部门是否超越权限。许多人认为司法审查保障了"法治政府"的存在，是具有里程碑意义的自由宪政制度；同时，不管怎样，司法审查还确立了司法的至上性，从而超越了权力分立。

[359] 司法能动主义（judicial activism）：指法官愿意仲裁政治纠纷，同只解释法律的意思相对。

[360] Assembly、legislatures 和 parliaments 三个词一般都可译为议会或国会，这里只是进一步说明分析三者的差异性。

[361] 查尔斯-路易·德·斯贡达·孟德斯鸠（Charles-Louis de Secondat Montesquieu，1689-1775）法国政治哲学家。孟德斯鸠出身贵族家庭，先是一名辩护律师，出版《波斯人信札》（*Persian Letters*，1721）后斐名文坛。1726 年定居巴黎后，他游历整个欧洲，研究政治和社会制度。其杰作《论法的精神》属于政治和法律问题的比较研究，篇幅宏大，散漫芜杂。孟德斯鸠支持一种以洛克著作为基础的"议会自由主义"（parliamentary liberalism），但他也在某种程度上误读了英国政治经

验。他强调需要以分割政府权力——特别是权力分立机制——来反抗专制，

[362] 议会制政府（parliamentary government）：议会制政府是政府主导议会并通过议会进行治理的制度，它由此“熔合”了立法和行政部门。尽管议会和行政（一般被视为政府）形式上完全分开，但它们联结在一起的方式却背离了分权学说，使议会制与总统制有明显分别。议会制的主要特征有：

- 政府的组成决定于议会选举结果，根据政党所获议会席次而定；没有单独选举产生的行政部门。
- 政府人员来自议会，通常是议会多数党或多数党联盟的领导人。
- 政府对议会负责，靠议会的信任掌权，会因失去其信任（一般是下院）而垮台。
- 在多数情况下，政府能解散议会，意味着选举期通常在最大规定期限内具有弹性。
- 由于政府首脑（通常是总理）为议会官员，因此还有一位独立的国家元首：立宪君主或不属行政部门的总统。

[363] 责任政府（responsible government）：对民选议会负责并通过议会向人民负责的政府。

[364] 制衡（check and balance）：由制度性分裂（fragmentation）所形成的政府体系的内部张力。

[365] 责任（responsibility）：责任可从两个相对的方面来理解。其一，它指以明智、理性或道德正确的方式行事，经常面临着要求按照其他方式行动的压力。因此，当政府抗拒选举压力，推行旨在满足长远公共利益而甘冒不受欢迎之风险时，它就可宣称自己是责任政府。其二，责任意指可受问责（accountability 或做出交代（answerability），这意味着有更高的权威存在，个人或组织从属它并它并受它控制。如果政府行为可受议会的审察和批评，议会有能力推翻政府，则在这种意

义上的政府就是责任政府。这种意义上的责任还有着重要的道德层面，它意味着政府愿意接受责难和适当惩罚。

[366] 共治（cohabitation）：半总统制下的一种（偶然）安排，总统与反对党或反对党联盟控制的政府和议会共事。

[367] 美国口语，指联邦或州为用以笼络地方民心的提案或工程项目等所提供的拨款，政治拨款。

[368] 权力分立（分权，separation of power）：分权学说提出政府的三种功能（立法、执行、判决）应分别赋予三个分立的政府机关（立法、行政和司法）。其目的在于分割政府权力以便保护自由并控制专制。它在形式上要求独立，各部门不能有人员的重合。但它还意味着相互依赖，以分享权力的形式保证制约与平衡。美国的权力分立最为严格，奠定了宪法的基础，但该原则在所有自由民主国家都以某种形式获得尊重，特别表现为司法独立原则。

[369] 辞令（rhetoric）：使用语言说服和影响的艺术；辞令可能意味着冠冕堂皇但实质上空洞无物的言语。

[370] 即马尔维纳斯群岛（Islas Malvinas），原属阿根廷，1933 年被英国占领，目前阿、英对其归属有争议。

[371] 1985 年美国国家安全委员会安排向伊朗出售武器，希望以此交换被扣押的美国人质，同时将出售武器所得款项中的４８００万美元转移给尼加拉瓜反政府武装。实际上，武器销售违反了里根宣布的拒绝与恐怖分子讨价还价、不在伊朗与伊拉克的战争中援助伊朗的政策。而所得款项的转移违反了伯兰德修正案，该修正案规定禁止美国向尼加拉瓜反政府武装提供军事援助。最终，国会通过了竞选捐款规则等一系列措施。国家安全顾问约翰·庞德和助手奥利弗·诺斯被起诉，但是罪名被推翻。

[372] 詹姆斯·麦迪逊（James Madison，1751-1836）美国国务活动家和政治哲学家。麦迪逊作为弗吉尼亚地代表参加了 1787 年制宪会议，他`强烈支持美国民族主义，是主张批准宪法的热情倡导者。他后来担任杰斐逊政府的国务卿（1801-09）和第四任美国总统（1809-17）。麦迪逊通常被认为是多元主义和分权政府（divided government）的主要支持者，他极力主张采用联邦制、两院制并实行分权。但进入政府后，他希望巩固中央政府的权力。他最有名的政治作品是与亚历山大·汉密尔顿和约翰·杰伊合作的《联邦党人文集》。

[373] 麦卡锡主义（McCarthyism）：使用政治迫害和肆无忌惮的调查，美国参议员约瑟夫·麦卡锡在 1950 年代以此进行反“共产党”活动。

[374] 即资深惯例（seniority rule），指美国国会中凡在某委员会任委员时间最长的多数党议员可为该委员会当然主席的规定，亦可指资深者有权选择委员会任务的惯例。

[375] 政治多元主义（political pluralism）存在多种政治价值、哲学和运动，尤其是具有竞争性的政党制度。

[376] 停滞主义（immobilism）：由于缺乏强有力的行政部门而出现的政治瘫痪，为议会和（可能还包括）社会的内部多重分裂所致。

[377] 英国政治家、下院议员，极力主张废除谷物法，倡导国际自由贸易、和平及国际合作，反对对中国等的侵略战争，美国内战时坚定地支持北方。

[378] 行政机构(executive)：在最广义上讲，行政机构是负责执行立法机构所制定之法律与政策的政府部门。行政机构的范围涵括政府首脑以及警察和军队等强制机构的成员，还包括各部部长和文官人员。现在该词更多在狭义上指对政府政策的方向和协调负有整体责任的决策小群体。这一高级官员的核心经常被称为政治行政机构（大致相当于“当下政府”[government of the day]，或

行政当局[the administration]），而与行政官员(official executive)或官僚相对。有时候用“核心”行政来指政府权力顶层的行为者和机构。

[379] 内阁（cabinet）：由行政首长主持的部长/大臣定期正式开会的群体机构；内阁可制定政策，也可以是顾问性的。

[380] 半总统制（semi-presidential systems）：一种政府制度，独立选举产生的总统负责领导从议会产生并对议会负责的政府。

[381] 总统制政府（presidential government）：总统制（见图 16.1）以政府立法和行政机构之间在宪法和政治上的分权(权力分立)为特征。因此行政权赋予独立选举产生的总统，不须直接对议会负责或被其推翻。总统制的主要特点如下：

●行政和立法机构分别选举产生，均赋有广泛的独立宪法权力。

●总统集国家元首和政府首脑两角色与一身。

●行政职责由总统集中掌握，内阁和部长仅仅是向总统负责的顾问人员。

●立法和行政机构在人事上正式分离（半总统制除外）。

●选举任期固定。总统不能“解散”立法机构，亦不会被其解职（除非被弹劾*）。

*弹劾（impeachment）：公职人员犯有个人或职务过失时予以免职的一种正式程序。

[382] 艾森豪威尔的昵称。

[383] 直译是同列之首的意思，这里应引申为“阁员之首”“首席部长”，表明其最初只是部长中之排名第一者，而不象汉语总理所内涵的高地位，汉语里的首相虽只用于君主国家，却表达得更为贴切。

[384] 撒切尔主义（Thatcherism）：指玛格利特·撒切尔所采取的自由市场/强国家的意识形态立场；是英国版

的新右派计划方案。

[385] 总统制（presidentialism）：与政党或其他政府机构相分离的，以行政总统方式进行的个人化领导。

[386] cabinet 指内阁，有时候也指顾问团。

[387] 本书中内阁制政府（cabinet government）与通常所说的内阁制政府（也就是议会制政府）存在差异，这里强调的是内阁作为一个整体的决策角色，与上文所讲的总理制/首相制政府相对。

[388] 内阁制政府（cabinet government）：内阁制政府有两个核心特点。其一，内阁是政府立法机构和行政机构的主要纽带；阁员由议会产生并对议会负责，同时担任各政府部门的政治首脑。其二，内阁是高级行政机构，共享决策职责，总理/首相只是在名义上列居首位。该制度通常以集体责任为基础——所有内阁部长/大臣都被要求要“口径一致”，支持官方的政府政策。

内阁制政府的优点：

●鼓励在内阁会议民主中进行充分和坦诚的辩论，使提议得到有效的审议。

●由于内阁集体做出决定，并共同支持该决定，所以内阁制保证了政府的团结。

但内阁制政府也因以下缺点而受到批评：

●它成了总理权力的掩饰，因为它迫使有异议的阁员公开支持政府政策。

●由于阁员和部门利益相互竞争所达成妥协的基础做出决定，内阁制意味着政府政策会变得不协调和不一致。

[389] 核心行政（core executive）：核心行政指在政府政策的整体方向与协调方面扮演关键角色的人员与机构网络。它由总理、高级政策顾问、主要阁员、内阁委员会，以及战略地位重要的政府部门的人员组成。核心行政模式与内阁制政府和总理制政府相比有若干优点。第一，它不再限于“总理对内阁”的简单化争论，而认为这些机构是在制度化的背景下活动的。第二，它认识到各

行为者在很大程度上是通过建立支持联盟和结盟才产生政策影响力的。第三，它考虑到了经济和外交等更广泛因素的作用，因为这些因素影响到了核心行政行为者可获得的资源。最后，该模式还考虑到了由于关系和资源分配随时间变化而导致的行政权所在位置的波动。

[390] 领导（leadership）：领导可以理解为行为的模式，或者个人的素质。作为行为模式的领导，是指个人或团体影响更大实体去组织或引导自身力量实现可欲目标。作为个人素质，领导是指一种使领导人能够对其他人施加影响的性格特点；因而领导实际上等同于克里斯玛（超凡魅力）。领导所具有的优点包括：

●动员和激励那些原本惰怠和没有方向者。

●促进团结，鼓励团体成员朝同一方向努力。

●确立等级性的责任与角色来强化组织。

领导的危险表现在：

●造成权力集中，导致腐败与专制：因此民主要求领导必须有问责的制约。

●造成恭顺服从，妨碍人民对自己的生活负责。

●强调自上而下而不是自下而上的思想，压缩了辩论和讨论的空间。

[391] 弗里德里希·尼采（Friedrich Nietzsche，1844-1900）：德国哲学家。尼采 25 岁时就成为巴塞尔大学的希腊语教授。他曾为了研究语文学（philology）而放弃神学，逐渐对叔本华的思想和瓦格纳（Wagner, 1813-1883）的音乐感兴趣。1889 年后因健康状况恶化及精神失常，尼采受到妹妹伊丽莎白的监护，她在编辑尼采作品的同时也曲解了原意。尼采复杂而模糊的作品强调了意志——尤其是“权力意志”的重要性，在现代存在主义之前就强调人们创造了他们的自我世界并形成了自我价值。尼采最著名的作品包括《查拉斯图拉如是说》（ *Thus Spake Zarathustra* ,1883/1884）和《论道德的谱系》（*On the Genealogy*

of Morals，1887)。

[392] Warren Gamaliel Harding，1865-1923，美国第29任总统（1921-1923），共和党人，任内使国会通过建立联邦政府预算制度等法案，召开华盛顿限制海军军备会议（1921-1922），其政府腐败无能，声名狼藉。

[393] 波拿巴主义（Bonapartism）：一种融合了个人领导与保守民族主义的统治形态；对马克思主义者来讲，它反映了国家的相对自主性。

[394] 人格崇拜（cults of personality）：人格崇拜（或领导崇拜）是政治领袖将自己描绘成为英雄或神一般人物的宣传手段。这种崇拜将领袖视为一切政治智慧的源泉与民族利益的可靠判定者，意味着任何形式的批评或反对都是背叛或愚蠢的行为。人格崇拜通常出现在极权主义体制中（最先是斯大林），利用了可能的现代大众传播手段和国家压制来培养仪式化的偶像崇拜。日常宣传在什么层次上会变成完全成熟的“崇拜”，在实践中尚不是很清楚。

[395] 民粹主义（民众主义，populism）：民粹主义（源自拉丁语 populus，意思是“人民”）同时用来描述一种独立的政治运动和某种政治思想传统。民粹主义运动或政党的特征，是主张在面对“腐败”的经济和社会精英时支持普通民众。作为一种政治传统，民粹主义反映了如下信念：人民的本能和希望为政治行动提供了主要的合法指导。民粹主义政治人物因此直接诉诸于人民，宣称要表达他们最深层的希望和恐惧，而不信任一切中间组织。尽管民粹主义可以同任何事业运动或意识形态产生联系，但它常被认为隐含着威权性，“民粹主义”民主乃“多元主义”民主之敌。

[396] bureaucracy 有着诸多不同的含义，它可以指一种由训练有素的专业人员根据固定规则不间断地推行的行政管理体制；亦可指一种由职业行政官员而不是民选代表担任主要行政职务的政府管理体制（官僚制、官僚机

构）；它可以指职业行政官员这个特殊的社会集团（官僚，官僚集团）；亦可用某种贬义的方式来指某种带有一些特定缺陷的畸形管理，如“文牍主义”、不负责任、拖沓延误等等（官僚主义）。汉语中一个词无法涵括这么多意义，所以本书将根据具体语境译为官僚、官僚机构或官僚制。

[397] 官僚/官僚制（bureaucracy）：官僚/官僚制（字面意思是官吏的统治）在日常用语中是一个贬义词，意指没有目标的行政例行公事和繁文缛节。该词在社会科学中的意思较为具体和中性，指非民选官吏、政府行政机构和理性的组织模式。尽管人们对于官僚/官僚制的存在场所和特点存在分歧，但却普遍同意抽象组织和规则统治的专业化行政是官僚机构的特征。在比较政府研究领域，使用官僚/官僚制一词的困难更少。它在这里指国家的行政机构。官僚人员就是非民选的国家官吏或文官。

[398] 趋同论（convergence thesis）：一种认为社会经济因素将会促使资本主义和社会主义国家越来越相似的理论。

[399] 管理主义（managerialism）：一种认为阶级分工已为管理地位和官僚权力基础上的分工所取代的理论；为技术专家统治论。

[400] 专政（dictatorship）：严格地说，专政是一种个人被赋予绝对权力的统治形式；它在这种意义上和独裁（Autocracy）是同义词。该词最初与罗马共和国早期的最高行政官被授予的不受限制的紧急权力相联系，因而当时产生了一种宪法上的专政。但在现代用法中，专政则被认为是逾越了法律，行动不受宪法制约的统治形式。早期的专政者有罗马的苏拉（Sulla）、恺撒（Julius Caesar）和奥古斯都（Augustus Caesar），更晚近的例子则是希特勒。更一般地讲，专政的特征是任意和不受制约地行使权力，如“阶级专政”、“政党专

政”、“军事专政”和“个人专政”。

[401] 行政（administration）：行政一词用法颇多。它可用来指行政部门中的高级官员整体，如“克林顿行政当局”（Clinton administration）。它在广义上用来指协调与执行政策的工作。行政一词意味着协助或服务他人（其词根意思是伺候某某）。在这种意义上，所有文官人员都涉足行政。行政在较狭义上的意思是处理信息和维持控制。它在这种意义上是指高级官员的管理职责，与日常的执行工作相对。公共行政指公共政策借以实施的机制或制度，或者研究这些机制的学科。

[402] 庇护主义（clientelism）：政府机构服务于所负责管理或监督之受庇护团体的利益的一种关系。

[403] 腐败（corruption）：腐败一般指堕落或道德的败坏。如果权力滋生了支配的贪欲，和对他人痛苦麻木不仁，则可以说该权力是腐败的。更具体地讲，腐败是一个准法律术语，意思是由于追求私人利益而没有履行“适当”职责或公共职责。在多数情况下，腐败有着物质或狭义上的财务特征，最常见的政治表现是受贿或行为不检。某一机构或制度的腐败程度决定于多种因素，包括外部制约的有效性、行政纪律的严明程度、内部准则与规范的强度，以及一般经济发展水平。

[404] 部门主义（本位主义， departmentalism）：部门主义指一种官僚结构内强化个别部门或机构认同的离心力。这些机构因而能够追求其独立利益，抵制政治控制和一般的行政纪律。这种政府内部的独特文化受到某些因素的影响，如政府的政策职责、官吏群体的集体利益以及它们所服务之受庇护团体的利益。某些反部门主义的尝试——如调动官吏所在机构或进行严格的政治控制，冒着专业技术水平下降的危险。部长或高级官吏的部门化趋向——也就是被吸收到所在部门文化中——也会削弱上述尝试的作用。

[405] 新公共管理（new public management, NPM）：

新公共管理广义上代表了公共部门的管理技术应用于政府当中，以及政府职责转移到私人机构中。新公共管理的哲学认为，政府应该“掌舵”（决定政策），私人机构应该“划桨”（提供服务），而公共机构应该具有“企业精神”。后者的例子包括，让管理者直接对结果负责，明确规定评估结果的目标，以及使用短期合同和开放录用策略。新公共管理代表了从等级制向市场、从政府到治理的整体转向。支持者认为它与“3Es”相联系：economy（经济）、efficiency （效率）和effectiveness（效能）。批评者则称它损害公共服务的精神，削弱了责任；导致了大量新的管制或监督机构；或者认为“私人即好，公共即坏”的哲学有着根本的缺陷。

[406] 部长责任原则（ministerial responsibility）：部长责任原则（“个人”责任）界定了部长/大臣与其所在部门之间的关系，表面保证了文官对公众负责。该原则在多数议会制国家，特别是英国，都得到了遵守，它有两个主要特征。其一，部长/大臣对其所在部门的行动和疏漏负责，维持着一种所有以部长名义做出的决定都是他亲自决定的假象：责任止于部长；其二，部长对议会负责，对所在部门一切事情负有责任，可因下属文官犯错或不胜任而被撤职。在理论上，部长责任原则形成了一种将文官通过部长和议会同民众联系起来的责任链条。但在实践中，它往往会屈从于当下政府的意志。

[407] 列夫·托洛茨基（Leon Trotsky，1879-1940）：俄国马克思主义政治思想家和革命家。托洛茨基是列宁政党理论的早期批评者，1905 年圣彼得堡苏维埃的领导人，1917 年加入布尔什维克，先后任外交人民委员和战争人民委员。1924 年列宁去世后托洛茨基处境孤立，在党内斗争中落败，1929 年被驱逐出苏联，1940 年在斯大林的授意下，在墨西哥被暗杀身亡。托洛茨基对马克思主义的理论贡献包括他的“不断革命论”、对国

际主义的一贯支持还有他对斯大林主义中“官僚堕落”的分析。

[408] 弊政（maladministration）：管理不善；不当使用权力，偏向性的适用规则，没有遵循程序或不称职。

[409] 调查官（ombudsman）：调查官（ombudsman 是斯堪的纳维亚语词，没有准确的英文对应词）属于国家委任官吏，职责是保护特定部门公民的权利，调查弊政的指控，包括不当使用权力、不符合程序以及一般的不称职等。调查官的作用是补充而不是取代行政法院或民选代表的正常申诉渠道。由于调查官关注更宽泛的行政道德，其调查和发现很少具有法律强制力。调查官制度会强化监督与补救，但也被批评为表面文章（调查官缺乏执行权），过度取决于在职者的素质（常常是圈内人）。

[410] 希思，曾为英国保守党领袖（1965-1975），1970-1974 年任英国首相；下文的威尔逊曾为英国工党领袖，1964-1970、1974-1976 年任英国首相。

[411] 战争：战争是两方或多方（一般是国家）发生公开武装冲突的状态。该词也用作比喻义，如“阶级战争”、“贸易战”和“冷战”。战争作为一种组织化和目标明确的活动的出现，源于近代初期欧洲国家体系的发展。宣布“战争状态”并不必然伴随战斗的爆发，因此战争还有一种形式的或准法律的特性。战争能使不受限制的残暴行为正当化的观念，有时候受到战争罪概念的挑战。内战是一个国家内部有组织的政治团体之间的武装冲突，一般是为了获得（或保持）国家控制或建立新国家。

[412] 军国主义（militarism）：军国主义一词可在两种意义上使用。首先，它指使用军事力量来达到目的。任何以军事手段解决问题的努力都可以说成这种意义上的军国主义。其次，军国主义更为一般的用法，是指军事优先及军队的理想和价值渗透于广大社会的文化或意识

形态现象。这些现象一般包括：颂扬武力，加强民族爱国意识，认为战争是正当的政策工具，以及信仰英雄主义和自我牺牲。在某些情况下，军国主义的特征是军队滥用其正当职能，僭夺理应属于文人政治人物的职责。

[413] 起义（rebellion）：针对现存秩序的民众反叛，目标一般（不同于革命）是取代统治者而不是政治制度本身。

[414] 阿约提亚同时被印度穆斯林与印度教徒奉为宗教圣地。

[415] 军产联合体（military- industrial complex）：建立增加军事开支之共同希望基础上的军队和国防产业间的共生关系。

[416] 塔吉克斯坦本身就位于中亚，原文可能有误。

[417] 公民自由（civil liberty）：公民自由指属于公民而不是国家的私人生活领域。因此公民自由涵括诸多的“消极”权利，一般建立在人权学说基础之上，要求政府不要横加干涉。古典公民自由通常认为包括言论自由、出版自由、宗教和良心自由、迁徙自由以及结社自由。这些主要自由一般被认为对自由民主社会的运转至关重要，因为它们提供给个人免受专断政府侵害的保护。在许多情况下，公民自由原则通过人权条款等文件在宪法中获得体现。

[418] 新闻审查（censorship）：对出版、意见表达或其他公共行为的控制或压制；新闻审查可以是正式的也可是非正式的。

[419] 政变（Coupd’état）：政变（Coupd’état 来自法语，意思是“stroke of state”）指以非法或不合宪的行动突然强行夺取政府权力。政变一般由军队发动或提供帮助，常使用暴力——尽管暴力程度可能有限，且也曾有不流血政变发生。政变与革命的区别表现在两方面。其一，政变一般由相对少数人发动，这些人通常来自国家机构内部（如官僚机构、警察或军队），因而不会引起

大规模的政治行动。其二，政变往往企图取代政府或统治集团，而不一定改变政权或带来广泛的社会变革。

[420] 邓尼茨为纳粹德国海军元帅，历任潜艇舰队司令、海军总司令。

[421] 犹太复国主义（Zionism）：指建立犹太人家园的运动，现在则与捍卫以色列的利益和领土完整相联系。

[422] 压制（repression）：压制在政治意义上，是只通过系统恐吓或公开暴力而造成的屈从状态。压制与镇压（suppression）类似，但程度不同，它一般是“事先地”而不是“事后反应的”（后者的目标根除反对派，而不仅抑制之）。压制的目的是将大众排除于政治之外，剥夺其表达意见渠道，从而维护政权或统治精英的利益。压制者通过政治和心理的手段来达到目的。压制性政权弱化或废除了代议政治（选举、政党、工会和自由出版等等），以日常监视与使用强制力造成恐惧的氛围。

[423] 秩序（order）：order 一词在常用语指日常和整齐的样式，如衣服穿戴“齐整”（orderly）。作为一种政治原则，秩序指稳定且可预测的行为状态，并首先指保护个人安全的状态。因此失序（disorder）意味着混乱与暴力。尽管秩序具有普遍主义价值，它仍然带有两种不同的政治关联性。它最常与政治权威相联系，被认为只有通过法律体系自上而下行动方能实现。“法律与秩序”因而成为一体概念。另外一种看法将秩序与平等和社会正义联系起来，强调合作与相互尊重会自下而上地产生稳定与安全。

[424] 1788-1850，英国首相（1834-1835，1841-1846），保守党创始人，任内政大臣时建立首都警察队。

[425] 犯罪（crime）：犯罪就是触犯刑法，而刑法规定了国家与个人之间的关系，并由此确定了秩序与和平社会互动的条件。人们一般认为罪犯（被定罪者）受到某

种自利因素的驱使，而不是从更广泛的政治或道德来考虑犯罪行为（如公民不服从运动）。犯罪经常被看作社会失序和个人不安全一般水平的指标。然而，犯罪的原因与消除方法备受争议。一部分人谴责个人的腐化并相信惩罚的作用，而另一些人则将犯罪归咎于贫困，因而寻求以社会改革来减少犯罪。

[426] 1931-1934 苏联国家政治保卫局的简称。

[427] 问责（责任，accountability）：问责的意思是做出交代，即有义务解释某人的行为并接受他人的批评。问责要求机构的义务、权力和职能按照这样一种方式加以界定，附属者能够受到有效监督和评价。从这种意义上讲，问责只有在宪政和尊重规则的环境中才会发挥作用；问责并不意味着受制于专断的权威和随意的惩罚。但问责也可能等同于一种弱化的责任（responsibility），因为它规定了要求交代和解释的义务，但并不一定要承担过失和接受惩罚。

[428] 政策：一般而言，政策是个人、团体、企业或政府采取的行动计划。称某事为政策，意味着做出了正式决定，正式批准某种行动计划。因此公共政策可看作政府机构的正式或明确决定。不过，政策最好被理解为意图、行动和结果的联结。在意图层次，政策表现为政府的立场（政府所说要做的事情）。在行动层次，政策体现为政府的行为（政府实际做的事情）。而在结果层次，政策体现为政府行动的后果（政府对更大社会的影响）。

[429] 功利主义（utilitarianism）：功利主义是经边沁和詹姆斯·密尔（James Mill, 1773-1836）而形成的道德哲学。它认为“善”就是快乐或幸福，“恶”就是痛苦或不幸福，由此断言自己是可靠、甚至是科学的伦理学理论。它因此假定，个人根据功利（源于物质消费的满足）或使用价值的计算，为了实现快乐的最大化和痛苦的最小化而行动。普遍或社会的功利原则表现为“最大

多数人的最大幸福”，可用来评价法律、制度和政治体系。功利主义在政治上与古典自由主义和自由市场经济学联系在一起，为自我个人主义提供了理论和道德基础。

[430] 决定（decisions）：选择的行动；从多个选项中择取。

[431] 渐进主义（incrementalism）：不是根据明确目标，而是通过环境变化所要求的小规模调整做出决定的理论。

[432] 种族中心主义（ethnocentrism）：种族中心主义有两种相关的意思。首先，它指一种顽固信奉所属群体或人民之优越性的具有内在威权性的人格类型。这种意义上的种族中心主义与种族主义（racism）有重合之处。其次，它指一种理解方式，观察者从自身文化所产生的价值和理论出发理解其他群体或人民的行动或意图。这种意义上的种族中心主义是一种（通常无意识的）偏见，由无法体会文化差异所致。种族中心主义尤其困扰着比较研究，可能使之无法充分体会或理解其他文化，或不能形成普适性理论。

[433] 议题（issue）：被认定为政策议程一部分的事情，有针对它的公共辩论与分歧存在。

[434] 议程设定（agenda setting）：即通过控制讨论议题并确立其优先次序而决定政策辩论的能力。

[435] 政策网络（policy network）：政策网络（或政策共同体[policy community]）是在特定领域具有共同利益或一般趋向的政治行为者之间的一套系统关系。这些关系通常跨越了正式制度安排以及政府和非政府组织之间的界限。因此，一个政策网络可能包括了政府、官员、重要议员、有地位的游说者、持同情态度的学界人士以及有影响的记者等等。认识到政策网络的存在，凸显了决策（特别是政策创始）中非正式过程和关系的重要性。政策网络也因其相对不受外部影响，降低了公众

通过代议过程对政策过程的影响，而受到批评。

[436] 伟大社会（Great Society），美国第 36 任总统约翰逊于 1964 年提出的以社会福利为主要内容的施政纲领。

[437] 相对主义（relativism）：相对主义是一种否认客观或“绝对”标准存在的立场，主张任何陈述都只能根据其语境来判断。道德相对主义拒绝接受存在或可能存在权威性伦理原则的观念，认为个人在道德上就是自主的。认识的（cognitive）或认识论的（Epistemological）相对主义则认为不同的认知方式具有同等的有效性，因此拒斥了科学的普遍主义主张。相对主义所受批评有两种，一种认为它削弱了社会的道德联系纽带（产生了“没有路径的荒漠”），另一种则认为它在智识上自拆台脚（对客观标准的否认本身就是相对的）。相对主义与所有形式的原教旨主义形成鲜明对照。

[438] 平等（equality）：平等是一种统一分配的原则，但并不意味着就是相等或同一。平等一词因所分配物的不同而有不同的意涵。形式平等的意思是法律和政治权利的平等分配，通常以人“生而”平等的假定为基础。机会平等的意思是每个人都有同样的起点或同等的生活机会，但会因才能和努力工作能力的不平等而使社会不平等合理化。结果平等（平等最具争议的一面）则是指收入、财富和其他社会物品的平等分配。支持者认为它能够促进正义和共同体的发展；批评者则认为它具有“拉平”（levelling downwards）效应，是一种社会工程（social engineering）。

[439] 公民资格（公民身份，citizenship）：公民资格是个人与国家经相互的权利义务结合在一起的关系。公民与臣民及外国人的区别，在于他们因拥有基本权利而成为所属政治共同体或国家的完全成员。人们对公民资格的看法，视其受个人主义还是社群主义的影响而有所

不同。前者与自由主义有关，倡导“权利公民资格”（citizenship of rights）原则，特别强调作为自主行为者之个人的私人身份权利和地位。社会主义的社群主义和保守主义的社群主义分别提出了各自的“义务公民资格”，他们同时还强调国家作为道德中介的作用，和社群或社会存在的重要性。

[440] 自主性（autonomy）：自主性（autonomy 来自希腊语，意思是自我的法则[law to oneself]）一词的字面意思是自治。国家、机构或团体如果享有相当的独立性，即可以说是自主的——尽管这方面的自主性有时用来表示高度自治，而不是主权独立。自主性应用到个人身上，则与自由紧密联系。但由于自主性不仅表明不被干涉，而且还含有理性的自我主见，它也被归类为一种形式的积极自由。个人被认为在回应内在或“真正”的推动力中达到真实。自主性经常与民主联系在一起，但它强调个体而不是集体或多数统治，限制了民主的范围。